# Sociedad Civil y Democracia en América Latina: crisis y reinvención de la política

# Sociedad Civil y Democracia en América Latina: crisis y reinvención de la política

Editores

Bernardo Sorj
Miguel Darcy de Oliveira






Ediciones Centro Edelstein – Rio de Janeiro
Ediciones iFHC – São Paulo
2007



ISBN: 978-85-99662-20-5

Agradecemos el apoyo de la London School of Economics and Political Science (LSE) para la realización de esta publicación y del seminário en que los trabajos fueron presentados.

# Indice

# La democracia en el centro de la agenda

Fernando Henrique Cardoso

*Sociedad Civil y Democracia en América Latina: crisis y reinvención de la política* abre un debate urgente y necesario sobre los desafíos que afectan a la gobernabilidad y la consolidación de la democracia en nuestro continente.

Su punto de partida es la percepción de que, en la América Latina contemporánea, cansancio y desencanto con la democracia representativa y los partidos políticos coexisten con la emergencia de una nueva ciudadanía y el fortalecimiento de sociedades abiertas.

La tensión entre lo viejo y lo nuevo es característica de los tiempos de incertidumbre y cambio. La descreencia de la población en relación al sistema político da margen tan-

to para el resurgimiento de un neo-populismo de talle autoritario como para nuevas formas de participación ciudadana que revitalizan a la democracia.

Libertad individual e innovación tecnológica facilitan nuevas formas de acción política y social que no pasan por los canales institucionales de participación, como los partidos y sindicatos. La sociedad está aparentemente menos organizada pero más informada y conectada.

Indignación frente a la corrupción e impunidad, incivilidad y violencia corroen el tejido social y agravan la crisis de legitimidad de las instituciones políticas al mismo tiempo en que promueven la emergencia de una cultura cívica de participación y responsabilidad.

Todo eso ocurre en sociedades que se transformaran y se modernizaran. En diferentes ritmos, todos los países latinoamericanos – a excepción de Cuba, bloqueada hasta ahora por la guerra fría – realizaron la transición del autoritarismo para la democracia. Con mayor o menor suceso, realizaron las reformas necesarias a la apertura de economías cerradas y en crisis.

Más importante todavía desde el punto de vista de la gobernanza democrática, en las últimas décadas nuestras sociedades se fortalecieron frente al Estado. Los ciudadanos son, hoy, más informados y activos. Tienen múltiples intereses e identidades. No se conforman con el papel pasivo de oyentes, espectadores y electores. Piensan cada vez más por la propia cabeza.

La opinión pública se forma con base en las informaciones brindadas por los medios y en la capacidad de los ciudadanos de analizar por si mismos los hechos y formar juicios de opinión. Blogs, emails, celulares y sites se están se tor-

nando herramientas poderosas de un nuevo tipo de comunicación: personal, participativa e interactiva.

Vivimos en sociedades "abiertas" – violentas, injustas, desiguales – pero en las cuales la libertad y la diversidad, el debate y la deliberación, la innovación y la experimentación son vectores permanentes de transformación.

Eses cambios en el perfil de la sociedad hacen más rica y compleja la interacción entre los ciudadanos y las instituciones políticas. Las personas recurren cada vez más a su propia experiencia para tomar posición. Hay una exigencia creciente de verdad y transparencia.

Estamos en el umbral de un nuevo ciclo histórico en que el verdadero debate se da entre viejos modelos y nuevas ideas, entre regresión autoritaria y fortalecimiento de la democracia.

Nuevas tendencias y dinámicas levantan nuevas cuestiones y desafíos:

- cuál el sentido de los procesos de transformación política y social en curso en nuestras sociedades
- cuáles los riesgos para la democracia del agravamiento de las tensiones étnicas y sociales en varios países de la región
- cuáles los actores y los caminos para el fortalecimiento de una cultura cívica y de una democracia en lo cotidiano, bases para una reinvención de la política
- cuáles las perspectivas de renovación de las formas clásicas de representación en función de la emergencia de una ciudadanía activa y de una nueva esfera pública de participación y debate
- cuál el significado para la gobernabilidad democrática de la transición de una esfera pública anclada en

las instituciones políticas formales para una esfera pública organizada en torno a los sistemas de comunicación y nuevas tecnologías de información que no desfigure las instituciones formales de la democracia

- cuáles las condiciones de generación de un círculo virtuoso entre democracia representativa, deliberativa y participativa

Eses temas constituyeron la agenda de un seminario internacional realizado en la sede del iFHC en São Paulo, en mayo de 2006, en colaboración con el Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, con la participación de científicos sociales, liderazgos de ONGs, políticos, empresarios y formadores de opinión.[1]

Los ensayos que se siguen dibujan un panorama del estado de estas cuestiones en Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Venezuela y Países Andinos. Su publicación en libro es una invitación a la participación de todos en ese proceso de debate público.

Democracia, lo sabemos bien, es un proceso constante de invención de la historia y de las sociedades. No se impone de fuera para adentro y no se conquista de una vez por todas. La democracia en América Latina está viva, aunque confrontada a riesgos y desafíos, porque sometida a un proceso permanente de reinvención.

[1] El seminario "Sociedad Civil y Democracia en a América Latina: crisis y reinvención de la política", fue realizado en el Instituto Fernando Henrique Cardoso, en colaboración con el Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, en San Pablo, el 26 y 27 de mayo de 2006.

Nuestro esfuerzo es en el sentido de captar lo nuevo, las ideas y experiencias que emergen de la sociedad y renuevan a las instituciones. Estamos frente a un gran desafío intelectual y político: el de la construcción de una agenda democrática para América Latina en el siglo XXI.

# Organizaciones que Invocan Derechos Sociedad Civil y Representación en la Argentina

Catalina Smulovitz[1]

En los últimos años la Argentina ha experimentado un importante crecimiento en el número de organizaciones de la sociedad civil, en el número de personas involucradas en las mismas así como un aumento en la visibilidad de sus tareas, funciones y reconocimiento. El fenómeno, que ha coexistido con el proceso de instalación de la democracia en la Argentina, amerita algunas preguntas. ¿Qué nuevos temas y actores emergieron? ¿Por qué estas organizaciones han adquirido una centralidad desconocida hasta hace pocos años? ¿Qué efectos están teniendo estas organizaciones

1 UTDT-CONICET

en la dinámica de los conflictos políticos y en los recursos utilizados por los actores?

Los datos que siguen muestran que las organizaciones dedicadas a la provisión de servicios tangibles, como salud y educación, son mucho más numerosas que aquellas dedicadas al reclamo de derechos. Sin embargo, dado que la visibilidad e incidencia política de estas últimas ha sido más significativa que lo que su tamaño permitiría suponer y que un importante número de organizaciones que reivindican demandas tangibles, como trabajo y alimentos, también lo hacen invocando el derecho al trabajo, y a la integración; en estas páginas nos concentraremos en el análisis de los efectos políticos que tiene esta forma de intervención.

Consideremos primero algunos datos que permitan conocer la dimensión del fenómeno. En un trabajo reciente, Gabriel Berger y Mario Roitter recordaban que según datos del año 1995 existían en la Argentina 57.321 entidades sin fines de lucro que brindaban servicios a terceros y que ocupaban 118.720 personas asalariadas.[2] El estudio publicado en el año 2000, por el CEDES conjuntamente con la Johns Hopkins University estableció que en 1995 el numero de voluntarios en estas organizaciones era cercano a los 2,5 millones de personas.[3] Un trabajo realizado por GADIS, en el año 2004, afirmaba que existen en la Argentina 104.642 organizaciones, que 60% de las mismas nacieron en los úl-

2 Berger Gabriel y Mario Roitter "El Rol de los Emprendedores Sociales en la Construcción de Alianzas" 2004.http://www.alianzas.org/listado.asp?pagina=2

3 Roitter, Mario, Ines Gonzalez Bombal (et. al) *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro* (Buenos Aires: CEDES) 2.000

timos 20 años y que 60% se concentran en la región central.[4] Por su parte, una encuesta realizada por Gallup señalaba que mientras en 1997 el 20% de la población adulta manifestaba haber realizado algún tipo de trabajo voluntario[5], la cifra se había elevado al 26% en el 2000 y al 32 % en el año 2001[6]. Los trabajos orientados a analizar la morfología del sector muestran que el empleo en el mismo es mayor entre las organizaciones que se dedican a la educación (41 %), seguidas luego por las organizaciones dedicadas a la salud (13%), los servicios sociales (11,5%) y la cultura (15%).[7] Dichos trabajos también establecen que las organizaciones dedicadas a "advocacy" reunían en 1995 el 0,7 % del empleo del sector. Otros estudios, aún cuando clasifican las actividades de las organizaciones en base a otros criterios, muestran un panorama similar. El estudio de

4 Gadis; "*Indice de Desarrollo de la Sociedad Civil Argentina*" (Edilab Editora: 2004) p. 20 y p.23. Las significativas diferencias en el número de organizaciones que aparecen entre estos dos trabajos son atribuibles a la metodología y fuentes que utilizan para determinar el tamaño del sector. Mientras el trabajo CEDES/Johns Hopkins utiliza datos provenientes del Censo Nacional Económico de 1994 y las correcciones al mismo realizadas en 1995 mas información proveniente del Registro de Instituciones sin Fines de Lucro, el trabajo realizado por GADIS se basa en la información provista por los distintos Registro de Personas Jurídicas provinciales. Las diferencias pueden ser atribuidas a las fuentes, a la distancia en el tiempo entre uno y otro trabajo y al hecho que el Registro de Personas Jurídicas registra las altas pero no necesariamente las bajas de las organizaciones.

5 Gallup "*Donaciones y Trabajo Voluntario*. 1999. Ver www.gallup.com.ar cit en op. Cit. Berger Gabriel y Mario Roitter "El Rol de los Emprendedores Sociales…."

6 Gadis; "*Indice de Desarrollo de la Sociedad Civil Argentina*" (Edilab Editora: 2004) p. 7.

7 Roitter, Mario, Ines Gonzalez Bombal (et. al) *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro* (Buenos Aires: CEDES) 2.000

GADIS, por ejemplo, señala que el 67,2 % de las organizaciones existentes dirigen sus acciones a la defensa de los intereses de sus asociados y comprenden mutuales, gremios, sindicatos, colegios profesionales, clubes y cooperadoras (asociaciones de afinidad). El 19,1 % son organizaciones de base constituidas por pobladores de ámbitos geográficos determinados y comprenden a sociedades de fomento, asociaciones vecinales, clubes barriales etc. Y el 12 % está constituido por entidades creadas con el objeto de transferir capacidades, bienes y servicios y comprende a organizaciones que prestan servicios sociales, de promoción de desarrollo y de ampliación de derechos.[8]

## *II.*

Diversas razones explican el crecimiento del tercer sector en las sociedades latinoamericanas y en la Argentina en particular. Mientras algunos autores asocian el crecimiento y la emergencia de estas organizaciones a los déficits del estado y del mercado para cumplir adecuadamente con sus funciones, otros lo asocian al contexto político en el cual surgieron, en especial al carácter autoritario de los sistemas políticos y a las necesidades que confrontan los procesos de democratización. Los autores que relacionan el crecimiento con déficits del estado argumentan que cuando en los años 90 el Estado dejó de ser el principal proveedor de bienes públicos, como educación, salud o políticas sociales, los sectores no gubernamentales crecieron y se

[8] Gadis; "*Indice de Desarrollo de la Sociedad Civil Argentina*" (Edilab Editora: 2004) p. 21

organizaron para cubrir y sustituir la decreciente oferta oficial.[9] Las organizaciones de la sociedad civil habrían encontrado un espacio de acción en las disfunciones provocadas por déficits del mercado como asignador de recursos. Ejemplo de esta variante son las organizaciones que se desarrollaron para enfrentar los problemas derivados del crecimiento del desempleo y de la precarización del trabajo. Por su parte, los autores que asocian el crecimiento del sector con las características del contexto político subrayan, en cambio, que los rasgos autoritarios, pasados y actuales, de dichos sistemas y las tareas que imponen los procesos de democratización, han dado lugar a la emergencia de OSCs orientadas a satisfacer objetivos propiamente políticos que incluyen la conformación de organizaciones para reclamar y asegurar la obtención de metas tan variadas como la realización de elecciones competitivas y limpias, la protección del medio ambiente, los derechos indígenas, los derechos de la mujer o la transparencia de las acciones públicas.

La marca de origen que motorizó el crecimiento de las OSCs es relevante en tanto la misma parece afectar la elección de las tareas y misiones predominantes que orientan sus acciones. Es de suponer que en aquellos casos en que el origen está relacionado con la necesidad de atender deficits de mercado, las organizaciones darán mayor relevancia a las funciones reparatorias y menor incidencia importancia a la intervención en el debate público. Por otra parte, cuando el origen se asocia con la necesidad de atender los deficits

[9] Smulovitz, Catalina; "La Investigación sobre el Tercer Sector: El Sur también Existe" en *ISTR Report*, 1997

del sistema político; es de esperar que las tareas se concentren en la creación de confianza social o en el mejoramiento de mecanismos de representación y de control gubernamental. En el caso argentino, el alto interés por monitorear y fiscalizar las acciones públicas y privadas no parece ser independiente de este origen marcado por la preocupación por reformar las características del régimen político. Sin embargo, el caso también permite observar que esta división inicial de tareas y de ámbitos de acción no tiene bordes tan claros como podría suponerse. La experiencia de los últimos años ha mostrado que las estrategias e instrumentos utilizados por las OSCs orientadas a fiscalizar a los poderes públicos y reclamar derechos ha desbordado su espacio originario, afectando el accionar de otros actores sociales y organizaciones e influyendo en forma diversa en la dinámica del proceso político general. Como veremos más adelante son muchas las organizaciones que aún cuando el objetivo inicial de su acción es proveer bienes tangibles como trabajo, educación y salud, encuadran también su tarea y los reclamos que realizan en base a argumentos que enfatizan la necesidad de satisfacer estos bienes invocando el derecho al trabajo, a la salud o a la educación. En este sentido, puede señalarse a las demandas del movimiento piquetero que si bien se origina y centran en demandas tangibles económicas como el trabajo y alimentos se han desarrollado con argumentos que enmarcan a las mismas con fundamentos mas amplios que incluyen a las mismas como manifestaciones del derecho al trabajo y a la integración social.[10]

[10] En este trabajo no analizaremos al movimiento piquetero. La literatura acerca del mismo es extensa, ver al respecto M.Svampa y S.Pereyra (2004),

Si bien, como ya mencioné, el centro de atención en este trabajo serán las actividades y el impacto de las organizaciones que reclaman en nombre del derecho y cuyas actividades se concentran en la incidencia y el monitoreo cabe señalar que las OSC´s que proveen servicios, sean estos educativos, de salud o sociales, están teniendo una importante incidencia en la gobernabilidad de los regímenes políticos de la región. De hecho, en los últimos tiempos un gran número de OSCs ha actuado como un equivalente funcional del Estado en la provisión de servicios públicos. Las reformas económicas de los noventa y los procesos de descentralización de políticas públicas no solo han derivado funciones estatales hacia estas organizaciones sino que también han explícitamente reforzado la relevancia política y administrativa que le asignan a estas organizaciones para cumplir este rol. Programas sociales de reciente implementación (i.e Trabajar, Plan Jefes y Jefas de Familia, Seguridad Comunitaria) han derivado a estas organizaciones parte importante de su implementación.[11] Sin embargo, aún cuando las OSCs han cumplido una importante función de conten-

*Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*,( Buenos Aires, Biblos, 2004); Merklen, D; *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática argentina, 1983-2003*, (Buenos Aires, Editorial Gorla, 2005); Delamata Gabriela (comp.) *Ciudadanía y Territorio* (Buenos Aires: Espacio Editorial, 2005)

11 Bifarello, Mónica, "The Public Third Sector Partneships: A Major Innovation in Argentinian Social Policy" UNR, Rosario. 2000.- Smulovitz Catalina y Ariana Clemente: " Descentralización, Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en Argentina (coautora Adriana Clemente) en Clemente, Adriana y Catalina Smulovitz (comp.) Descentralización, Políticas Sociales y Participación Democrática en Argentina._IIED-AmericaLatina Publicaciones. 2004.

ción social cabe recordar los límites que estas enfrentan para sustituir, ya sea en escala total o parcial, al Estado en la provisión de bienes públicos faltantes. Esta incapacidad no es atribuible a la insuficiencia de recursos sino a la naturaleza privada y voluntaria de su accionar. Las OSCs no están obligadas a proveer servicios en forma universal y los beneficiarios tampoco pueden reclamarlos como derechos universales. Por lo tanto y más allá de la importancia que han adquirido las OSCs en su rol de proveedoras de servicios, es fundamental tener presente que las mismas no pueden reemplazar al Estado en dicho rol. No solo porque no disponen recursos para hacerlo, sino fundamentalmente porque no están obligadas a garantizar la provisión universal de los mismos y los ciudadanos tampoco pueden reclamar imperativamente ante ellas por su provisión.

## *III. Las OSCs que reclaman derechos. ¿Qué reclaman y cómo lo hacen?*

¿Que factores determinaron la centralidad y visibilidad de las organizaciones que invocan y/o reclaman derechos? Y ¿cuáles han sido los efectos políticos y sociales de sus acciones? [12]

[12] No es este el lugar para tratar por qué el uso del derecho y la invocación a los derechos se ha expandido en las sociedades contemporáneas. Diversos autores han avanzado distintas explicaciones para entender el origen y el carácter global del fenómeno. En “La democracia inesperada”, por ejemplo, Bernardo Sorj atribuye la emergencia y expansión del fenómeno a los cambios que produce la transformación del derecho laboral. Esta transformación implica cambios en la forma de entender la responsabilidad y la aparición de derechos fragmentados, esto es, derechos que tienen en cuenta distinciones derivadas de condiciones de em-

Algunas hipótesis relacionan el creciente rol de de las organizaciones que en la Argentina reclaman e invocan derechos a variables macro políticas como la transformación y crisis de los mecanismos de representación política. Suponen que estas otras formas de intervención serían innecesarias si los mecanismos de representación fuesen "adecuados y eficientes", Otras explicaciones asocian su crecimiento a factores histórico contextuales tales como la centralidad adquirida por la movilización y el reclamo por las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar y a los juicios a los ex comandantes de las Juntas Militares que tuvieron lugar en los primeros años de la transición democrática[13].

pleo particular (insalubridad, maternidad, etc). Según Sorj, al revolucionar la categorías fundamentales del mundo jurídico, el derecho laboral abrió las compuertas para una posterior implosión de derechos" (p38). ).Sorj, Bernardo; *La Democracia Inesperada* ( Prometeo, 2004). Para otras explicaciones del fenómeno ver Epp, Charles, R; *The Rights Revolution. Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective* (The University of Chicago Press, 1998). McCann, Michael, *Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, Chicago: The University of Chicago Press, 1994; Tate, Neal and Torbjorn Vallinder (eds.*), The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1995; Garapon, Antoine*; Juez y Democracia*, Madrid: Flor del Viento Ediciones, 1997. Guarneri, Carlo and Patrizia Pederzoli, *Los Jueces y la Política. Poder Judicial y Democracia*, Madrid: Taurus, 1999; Shapiro, Martin and Alec Stone Sweet, *On Law, Politics and Judicialization,* Oxford: Oxford University Press, 2002

13 Smulovitz, Catalina; "The discovery of the Law. Political Consequences in the Argentine Experience" in Barth Brian and Yves Dezalay (eds.): *Global Prescriptions. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy.* The University of Michigan Press. (2002); Peruzzotti, Enrique; "Compromiso Cívico en Argentina. Del Movimiento de los Derechos Humanos a los "Cacerolazos"" *Res Pública* #3, 2003.

En la *primera hipótesis* el crecimiento del rol político de estas organizaciones es producto de las restricciones que enfrenta el sistema de representación para transmitir y expresar la diversidad y multiplicidad de los intereses y preferencias de los actores políticos y sociales. Estas limitaciones incentivarían la búsqueda de formas de intervención alternativas que permitan obviar los problemas que enfrentan para hacer escuchar su voz. En la *segunda hipótesis* el crecimiento se asocia al descubrimiento histórico de un recurso de intervención y acción específico: la invocación y el reclamo en el lenguaje y en el nombre del derecho. Mientras la primera hipótesis, entiende a la emergencia de estas organizaciones como un resultado de las dificultades que imponen las condiciones político- institucionales, la segunda destaca el cambio que habría producido el descubrimiento de un instrumento que permite formas de intervención política novedosas. Entiendo que las dos hipótesis son complementarias antes que excluyentes. La transformación y el éxito de los nuevos mecanismos e instrumentos de intervención no pueden entenderse si no se considera que también se modificaron las condiciones para ser exitoso en el escenario representativo.

¿Qué argumentos sostienen a estas dos hipótesis? Las visiones normativas sobre el funcionamiento de las instituciones representativas suponen que si los mecanismos de representación son eficientes el malestar de los actores políticos y sociales con los resultados de la representación desaparecería. Para esta visión la representación es eficiente cuando capta y representa fielmente la totalidad y diversidad de las voluntades e intereses de una sociedad. Se sigue, entonces, que si la representación fuese perfecta; no habría

brecha entre lo que los representados desean y lo que los representantes hacen. Desde esta perspectiva la emergencia de OSCs y de movimientos sociales que reclaman por fuera de los escenarios representativos tradicionales revela "fallas" o "disfunciones" en los procedimientos de representación. ¿Pero es esto así? ¿Es la representación perfecta materialmente posible? ¿Revela la emergencia y proliferación de estas organizaciones fallas en los procedimientos representativos?

La literatura sobre movimientos sociales sugiere que la emergencia de estos movimientos y organizaciones no esta asociada a "fallas" en los sistemas de representación partidaria, sino a características estructurales del sistema de representación partidaria que hacen imposible la representación y absorción por parte de los partidos de la complejidad y totalidad de cuestiones que plantean los distintos movimientos sociales y/o asociaciones ciudadanas.[14] Para esta literatura, la emergencia de las OSCs y de otras formas de reclamo y representación, no necesariamente revela "fallas" en el sistema de representación, sino más bien los límites materiales de la representación electiva. Diversos factores explican esto límites. Sabemos que uno de los objetivos de la representación partidaria es la toma de decisiones políticas. Como cualquier procedimiento de decisión, las decisiones política implican la opción por una "solución "(negociada, impuesta o condensada, no importa) entre intereses y posiciones en conflicto. Y como cualquier

14 Ver Offe, Claus*: Contradicciones en el Estado de Bienestar* (Alianza), p. 151; 159; Meluci, Alberto: *Challenging Codes. Collective Actionin the Information Age* (Cambridge University Press, 1996) pp. 211-217.

otro, este mecanismo de decisión supone la reducción y simplificación de opciones. Si los mecanismos de representación política no redujeran y simplificaran la diversidad de lo social, y reprodujeran fielmente dicha diversidad, los mismos no servirían para la toma de decisiones. Se sigue, entonces, que cualquier decisión política, aún aquella tomada en base a los procedimientos más democráticos, dejará ámbitos de la experiencia social e individual sin representar y por lo tanto demandas insatisfechas. En un mundo complejo, diverso y conflictivo cualquier mecanismo de decisión política realiza esta operación de exclusión.[15] En el caso de la representación política partidaria, esta simplificación se produce porque para sobrevivir los partidos están obligados a agregar voluntades. La lógica de agregación, tiene sin embargo consecuencias: impide a los partidos otorgar pesos intensos a intereses específicos salvo que estos estén a la vez socialmente extendidos. Esta misma lógica de agregación que permite a los partidos recoger una variada gama de preferencias ciudadanas, limita su capacidad para asignarles la intensidad que cada grupo desea. La propia dinámica de agregación política, que garantiza la supervivencia de los partidos en la escena electoral empuja a los partidos a agregar intereses diversos a costa de diluir la intensidad de los mismos. Cuanto más temas agregan los partidos en la agenda es más probable que cada uno de ellos adquiera menor centralidad. Por lo tanto, desde el punto de vista de un interés particular no extensamente distribuido, dada la alta probabilidad de su exclusión de la agenda, la vía del partido resulta ser una estrategia poco

[15] Meluci, Alberto: op. cit. p. 212

eficiente. Si los partidos y la competencia partidaria no ofrecen garantías de que las demandas particulares serán efectivamente consideradas, los defensores de este tipo de demandas necesitan buscar vías alternativas de intervención. En otras palabras, para los demandantes intensos de cuestiones poco extendidas los incentivos para elegir otras formas de intervención, ya sea a través de formas legales, mediáticas o movilizacionales, son altos. Son las propias condiciones que gobiernan la lógica de la representación y agregación partidaria, antes que fallas en la representación, las que incitan a intereses y grupos, que no consiguen garantizar los resultados deseados, a buscar formas de intervención e incidencia alternativas. En consecuencia la brecha - entre los intereses y voluntades que son representados en el sistema político y los que no lo consiguen- no necesariamente revela "fallas" en el sistema de representación sino la complejidad y diversidad de intereses y voluntades a representar. Si bien podría argumentarse que esta ha sido una característica permanente de los mecanismos de representación partidaria y que en consecuencia el fenómeno debería haberse manifestado con anterioridad. Cabe recordar, como ha señalado Melucci, que las restricciones de los sistemas de representación solo se hicieron evidentes en tiempos recientes cuando el mundo social a representar se complejizó, diversificó y fragmentó.

La segunda hipótesis atribuye el crecimiento en número y relevancia de estas organizaciones a factores históricos que dieron lugar al descubrimiento e incorporación de un recurso de intervención y acción específico: la conversión de demandas en peticiones de derecho. Este mecanismo no solo les permite legitimar y dar entidad pública a las de-

mandas sino también obviar las restricciones que impone la representación electoral. Factores históricos contextuales relacionados con la trayectoria de la transición explican dicho descubrimiento en el caso argentino. Esta transición estuvo marcada por la centralidad que adquirió la movilización y reclamo por las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar y por los juicios a los ex comandantes de las Juntas Militares que tuvieron lugar en los primeros años de la transición democrática. Los procedimientos legales, que culminaron, con la sentencia a los ex Comandantes en diciembre de 1985 expusieron los beneficios del procedimiento legal para la resolución de conflictos y para demandar derechos. Estas revelaciones mostraron a la desconocida arena judicial y al derecho como ámbitos en donde era posible realizar las aspiraciones de ciudadanos y actores sociales. El descubrimiento de los beneficios de la ley contribuyó a que los actores fundamenten, legitimen y enmarquen sus acciones en discursos que invocan o utilizan al derecho o denuncian su violación.[16]

Y este cambio fue posible no solo porque los actores descubrieron un instrumento, sino también porque los actores modificaron la forma en que se posicionan frente al Estado. En el pasado, y por las características que tuvo el proceso de creación de derechos sociales en la Argentina, el Estado aparecía como creador y otorgante de derechos. El movimiento de derechos humanos invirtió esa relación. En vez

16 Smulovitz, Catalina; "The discovery of the Law. Political Consequences in the Argentine Experience" in Barth Brian and Yves Dezalay (eds.): *Global Prescriptions. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy.* The University of Michigan Press. (2002)

de asignar al Estado la función de creador de derechos, las demandas del movimiento, reclamando la protección de la vida, colocaron al Estado en el rol de protector de derechos existentes o virtuales y a la sociedad como demandante de protección. El resultado de esta operación, transformará a las OSCs y a aquellos que peticionan la protección de derechos invocados, en creadores de derecho.[17]

¿Cómo opera este recurso y qué uso hacen del mismo las OSCs? Es indudable que la actividad legal es una de las posibles conductas que permite la realización de la participación política en una democracia. Algunos autores[18] han señalado que en tanto la misma permite a los ciudadanos apelar y eventualmente usar los poderes coactivos del estado para perseguir sus propios intereses, la actividad legal constituye la forma paradigmática de participación política de los ciudadanos libres en democracia. Más allá de que las acciones judiciales pueden ser utilizadas para obtener beneficios personales o para un grupo determinado, es necesario considerar los efectos políticos que esta forma de peticionar puede llegar a tener. Un primer rasgo a resaltar es que a diferencia de las demandas realizadas por otros medios, las demandas de carácter legal ante la autoridad pública resultan en respuestas oficiales. En tanto el sistema legal está obligado a dar algún tipo de respuesta a las controversias que presentan las partes que se dicen agra-

17 Smulovitz Catalina, "Petitioning and Creating Rights. Judicialization in Argentina" in Sieder, Rachel; Alan Angell and Line Schjolden (eds.) *The Judicialization of Politics in Latin America*. (Palgrave Macmillan, 2005).

18 Zemans, Frances: "Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System" in *American Political Science Review* Vol. 77, 1983.

viadas, las demandas judiciales aparecen como un instrumento, que cuando es invocado, obliga a una respuesta pública. Independientemente de cual sea el contenido de la respuesta[19], la autoridad pública no puede dejar de expedirse pública y oficialmente sobre la cuestión invocada. Esta característica de la movilización legal, constituye a las peticiones legales en un poderoso instrumento de intervención y petición para distintos actores y organizaciones. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que no todos los deseos y demandas que invocan derechos alcanzan a transformarse en demandas jurídicas. Sin embargo, aquellas que lo logran, tienen la capacidad de transformar los "deseos" (wants) en "derechos" (entiltlements), consiguen que la demanda sea resuelta a través de procedimientos públicos y estandarizados, reduciendo el peso que las contingencias políticas en la resolución de los problemas y logran que el resultado sea imperativo. Y si bien es cierto que no todos los individuos están en las mismas condiciones para acceder al uso de los procedimientos judiciales, las condiciones para su activación pueden resultar en ocasiones, menos exigentes que otras formas de intervención. De esta forma, y desde la perspectiva de las OSCs, la participación basada en la movilización legal permite a aquellos que la utilizan convertirse en "enforcers" o legisladores virtuales y obtener resultados políticos sin la intervención de los representantes o cuando estos no están en condiciones de actuar.

Los efectos prácticos de los beneficios de la ley y de la invocación al derecho para obtener las reparaciones desea-

19 Y esto es valido aún en aquellos casos en que el sistema judicial considera que la cuestión no tiene lugar.

das han sido puestos en duda en numerosas ocasiones. No solo porque en muchos casos las OSCs han fracasado en sus intentos por convertir sus aspiraciones en causas jurídicas con consecuencias imperativas sino también porque estos reclamos tienen lugar en un escenario en donde la confianza y el prestigio de las instituciones judiciales es muy baja[20]. Sin embargo, a pesar de estos fracasos prácticos y de la baja confianza en las instituciones judiciales, la invocación al derecho y a los derechos ha permitido a las OSCs intervenir con nuevos argumentos y recursos en el debate por la distribución de bienes públicos y privados. Esta forma de intervención ha dado lugar no solo a una judicialización de conflictos sino también a un creciente proceso de juridificación de los intercambios sociales.[21]

La invocación al derecho ha permitido la adquisición de legitimidad política y entidad pública de muchas demandas. Durante el período dictatorial, la estrategia legal y la invocación al derecho permitieron sortear, en ocasiones, las restricciones a la acción política que limitaban al conjunto de los actores del momento. En los tiempos democráticos la invocación al derecho permitió legitimar intervenciones y peticionar aún en casos en donde no había normas positivas que los amparasen o en aquellos otros en donde no existía un respaldo extenso. Estos beneficios permiten entender

20 Ver tabla incluida en el anexo. Consultar Indice de Confianza en la Justicia elaborado por la UTDT en http://www.utdt.edu/departamentos/derecho/icj/index.php

21 Smulovitz, Catalina;, "Petitioning and Creating Rights. Judicialization in Argentina" in Sieder, Rachel; Alan Angell and Line Schjolden (eds.) *The Judicialization of Politics in Latin America*. (Palgrave Macmillan, 2005).Sorj, Bernardo; *La Democracia Inesperada* ( Prometeo, 2004)

por qué en el caso argentino las estrategias legales y la consiguiente judicialización y juridificación de conflictos han sido predominantes en las estrategias de las organizaciones de la sociedad civil, aún en aquellas que no tienen como foco de su acción el control de los poderes públicos.

La petición de demandas en el lenguaje del derecho y la demanda de protección de derechos ha permitido a las OSCs extender su rol en el proceso de creación de agenda, de formulación e implementación de políticas públicas y en la fiscalización de políticas públicas. En un trabajo, escrito junto con Enrique Peruzzotti[22], afirmábamos que las acciones de las OSC´s orientadas a producir estas tareas han resultado en la producción de formas de "accountability social". Esto es, en la producción de mecanismos de control y fiscalización de autoridades públicas y de políticas públicas. Las acciones de estas organizaciones han conseguido exponer actos irregulares de autoridades gubernamentales, incluir temas nuevos en la agenda pública, e influir y/o revertir decisiones de política pública. Este tipo de intervención que resulta en un control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, ha aumentado el número de actores y temas que entran en el debate público. A diferencia de otros mecanismos de participación política, este tipo de intervenciones les permite a las OSCs actuar aún cuando no cuentan con mayorías especiales o con atribuciones constitucionales específicas y también les permite intervenir con independencia de los calendarios electorales. De esta forma, las OSCs pueden hacer visibles y expresar de-

22 Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique; "Societal Accountability in Latin Americal" *Journal of Democracy,* 11, 4, (October 2000).

mandas de actores que podrían haber sido ignoradas en la arena representativa. Es cierto que la invocación al derecho no asegura que las OSCs obtendrán resultados imperativos. Sin embargo, la operación les facilita el inicio de acciones que pueden dar lugar a dichos resultados, ya sea porque activan el funcionamiento de órganos parlamentarios o judiciales ya sea porque controlan el funcionamiento de agencias burocráticas con capacidad de producirlos o porque movilizan preferencias y modifican la agenda del debate público. Finalmente, cabe recordar que esta forma de intervención no garantiza resultados ideológicamente predeterminados ni resultados sociales cívicos o virtuosos. Los objetivos de las organizaciones que utilizan este tipo de procedimientos abarcan una diversa y amplia paleta ideológica. Como veremos más adelante, las acciones de las organizaciones que reclaman por la inseguridad es una buena muestra de la diversidad de objetivos y resultados a los que estas organizaciones pueden dar lugar.

## *IV.*

La agenda de problemas que han tratado las OSCs que en la Argentina invocan un discurso de derechos es amplia e incluye desde cuestiones ambientales hasta reclamos de consumidores pasando por reclamos de tránsito, Sin embargo las cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana, la autonomía judicial, el acceso a justicia, la realización derechos, entre los que se encuentra el derecho al trabajo y a la integración social, han tendido a concentrar sus acciones. Consideremos, a continuación, el tipo de intervención que han tenido las OSCs en el tratamiento de estos temas.

En la última década, las cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana han tenido un lugar prominente en la agenda de las demandas de las OSCs que reclaman derechos. Las estadísticas muestran que luego de iniciada la transición democrática la criminalidad común[23] y la percepción de inseguridad aumentaron y que la cifra de jóvenes muertos en supuestos "enfrentamientos" con personal policial siguió siendo alta[24]. Estas cuestiones configuran algunos de los problemas que atienden las OSCs que se concentran en el problema de la seguridad/inseguridad ciudadana. Algunas entienden que la protección del derecho a la seguridad debe concentrarse en el mejoramiento de las capacidades policiales y en el aumento de las atribuciones punitivas. Otras, aquellas que entienden que es el propio accionar de las fuerzas de seguridad el que explica la creciente inseguridad, concentran sus tareas en el control y monitoreo de las fuerzas así como en el desarrollo de reformas que permitan modificar su estructura y funcionamiento.[25]

23 Ver Estadísticas del Sistema Nacional de Información Criminal en http://wwwpolcrim.jus.gov.ar/Snic/Año2004/Pais/Resumen/DeliPersPropHom.pdf

24 Ver Documentos sobre Violencia Institucional elaborados por CELS en http://www.cels.org.ar/Site_cels/index.html

25 Smulovitz Catalina; "Citizen Insecurity and Fear: Public and Private Responses in the Case of Argentina" in Fruhling Hugo, Tulchin, Josepth and Heather Golding (eds.), *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State* John Hopkins University. (2003) y Smulovitz Catalina; "Citizen Participation and Public Security in Argentina, Brazil and Chile. Lessons from an Initial Experience" in Tulchin, Joseph and Meg Ruthenburg (eds.) *Toward a Society under Law: Citizens and Their Police in Latin America.* ( Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2005.)

El tema de la inseguridad y violencia policial ha dado lugar a la emergencia de un variado número y tipo de asociaciones civiles y de movimientos vecinales. Algunas están conformadas por los propios vecinos afectados de los barrios. Esos grupos surgen como consecuencia del descontento con los resultados obtenidos en investigaciones específicas y se orientan a controlar el accionar delictivo local (i.e. Ingeniero Budge). Otros han concentrado sus acciones sobre los procedimientos judiciales de los casos en cuestión (i.e. caso María Soledad, caso Cabezas, caso AMIA), otras asociaciones se han dedicado a monitorear en forma sistemática la actividad policial (CELS, CORREPI, El Ágora) y a participar en la discusión de las políticas públicas relacionadas con la misma y otros se han concentrado en la promoción de medidas legislativas que incrementen las capacidades punitivas del sistema penal y las atribuciones de la policía (Fundación Axel Blumberg). Se desprende de este listado la variedad de las demandas y puntos de vista de las OSCs que intervienen en este reclamo. Sin embargo, y más allá de esa heterogeneidad, es de destacar que una de las características que adquirieron las intervenciones y proyectos, aún de aquellos originados en la institución policial, es la incorporación de la participación de los ciudadanos y de las OSCs en las políticas de seguridad.

La organización y concentración de las OSCs en los temas de seguridad se inició en 1987, luego de que en mayo de ese año una comisión policial disparara sobre tres jóvenes en el Barrio obrero de Ingeniero Budge.[26] Este hecho dió

[26] Para un análisis detallado de las consecuencias sociales del caso ver los distintos trabajos que a partir de 1991 ha publicado Laura Gingold. Ver

lugar a una protesta social local que criticó el accionar policial y demandó justicia. A partir de entonces, el tema del "gatillo fácil" dejó de estar en la columna policial de los diarios para pasar a ser un tema de la sección política. Mucho de los nuevos casos de abuso policial han sido seguidos por movilizaciones sociales que otorgaron visibilidad pública a las denuncias, acceso a los medios y la atención de la justicia. Luego de las movilizaciones generadas alrededor de los homicidios de Ingeniero Budge aparecieron otros movimientos de afectados frente a casos particulares, se conformaron organizaciones nacionales tales como la COFAVI (Comisión de Familiares de Víctimas Inocentes), la CORREPI (Coordinadora contra la Represión Institucional e Institucional), "El Agora" en Córdoba y más recientemente las "Madres del Dolor". El tema también se incorporó a la agenda de organizaciones de derechos humanos preexistentes como el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales).[27] Estos movimientos y asociaciones han denunciado inconductas en el accionar policial y han exigido al Estado justicia y el cumplimiento de su obligación de protección. La continuidad en el tiempo de estas organizaciones también ha resultado en el establecimiento de un mecanismo de supervisión del accionar policial basado en las acciones de ciudadanos y en la aparición de organiza-

Gingold, Laura; *Memoria, Moral y Derecho. El Caso de Ingeniero Budge (1987-1994)* ( FLACSO Juan Pablos Editor: 1997) y Jelin, Elizabeth (et al) *Vida Cotidiana y Control Institucional en la Argentina de los 90* (Grupo Editor Latinoamericano: 1996)

27 Si bien existen diferencias importantes en la forma que en estas distintas organizaciones entienden su misión, en este artículo no nos detendremos a analizarlas.

ciones barriales orientadas a la provisión de seguridad autogestionada o, en otros casos, en conjunto con las autoridades públicas.[28]

En el año 2004, el asesinato del joven Axel Blumberg dió lugar a la conformación de un movimiento estructurado a partir de una serie de movilizaciones multitudinarias[29]. A diferencia de las OSCs mencionadas anteriormente que se orientan a controlar la violencia policial, este movimiento propulsó transformaciones en la legislación penal y en las políticas de seguridad que incluyeron, entre otras, el aumento de las penas y de las atribuciones policiales. Si bien las intervenciones de la OSCs en este campo han sido muy diversas y contradictorias, a partir de 1987 cuando el tema adquirió visibilidad pública, la intervención de las OSCs ha sido continua, ya sea para supervisar el accionar policial, ya sea para instrumentar y proponer experimentos de policía comunitaria o para presionar a las autoridades públicas por la instrumentación de cambios en el sistema penal y en las atribuciones policiales.

Las OSCs que reclaman e invocan derechos también han concentrado sus acciones y demandas en el funcionamiento del sistema de justicia. Las acciones de las organizaciones en este tema incluyen: a) demandas y movimientos organizados en torno a casos específicos ante el temor de

28 Ministerio de Justicia de la Nación y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Boletín Nº1 "Plan Piloto sobre Prevención de la Violencia en el Barrio de Saavedra". Y Martínez, Josefina (et al. ) Consejos de Seguridad Barriales y Participación ciudadana Los Miedos y las Libertades, (MIMEO) CELS 1998.

29 Ver Guagnini, Lucas; *Blumberg. En el nombre del hijo.* (Sudamericana, 2004).

incumplimiento en la provisión de decisiones judiciales imparciales b) iniciativas orientadas a promover la implementación de reformas judiciales que garanticen independencia, mejoras en el funcionamiento del sistema en general y acceso a la justicia por parte de grupos desaventajados, y c) acciones orientadas a la realización de derechos colectivos específicos como el derecho a la salud, al medio ambiente sano etc. El primer grupo de iniciativas ha sido sostenido por la movilización de organizaciones locales que operan en áreas en donde las garantías legales son frecuentemente violadas[30] o por de asociaciones locales preocupadas por el desarrollo de casos particulares. Ejemplos de este tipo de intervención son el seguimiento de los procedimientos judiciales en los casos de "Ingeniero Budge" antes mencionado, "María Soledad"[31] en Catamarca, "Cabezas" en la Provincia de Buenos Aires[32] o "Carrasco"[33]. Este tipo de intervención también incluye casos como la presentación

30 See Guillermo O'Donnell, "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries" in Guillermo O'Donnell, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democracy*, Indiana, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999.

31 Ver Catalina Smulovitz and Enrique Peruzzoti, "Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship" in Scott Mainwaring y Christopher Welna, eds. *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003)

32 Ver Behrend Jacqueline "Mobilisation and Accountability: A Study of Societal Control in the Cabezas Case in Argentina" en Peruzzotti, Enrique and Catalina Smulovitz (eds) *Enforcing the Rule of Law. Citizens and the Media in Latin America.* (Pittsburgh University Press, 2006)

33 Berri, Jorge Urien & Dante Marin. 1995. *El Ultimo Colimba: el Caso Carrasco y la Justicia Arrodillada*, Buenos Aires, Editorial Planeta Argentina

masiva de amparos por individuos y asociaciones de ahorristas que demandaron al Estado por el congelamiento y pesificación de depósitos privados[34] ocurrida durante la crisis 2001/02 y las presentaciones realizadas por las asociaciones de jubilados que peticionan por la recomposición de sus pensiones. El ejemplo más reciente de este uso de la estrategia legal por parte de organizaciones de la OSC es el recurso presentado por la Sociedad Rural de San Luis cuestionando la constitucionalidad de la veda a la exportación de carne impuesta recientemente por el gobierno de Nestor Kirchner.[35] Estos movimientos, organizados alrededor de casos específicos, reclaman la realización de juicios imparciales pero también un reclamo sustantivo de justicia y resarcimiento. Los esfuerzos tienen por objeto monitorear la investigación a fin de evitar que las autoridades locales alteren evidencias o influyan sobre los procesos, impedir que el proceso sea paralizado, y la obtención del resarcimiento reclamado.

Un segundo grupo de iniciativas tiende a concentrarse en la organización judicial, en las garantías para la realización de procedimientos imparciales, en los procedimientos para nombrar jueces, o en la existencia de garantías de acceso a derechos. Organizaciones como Poder Ciudadano[36],

34 Ver Smulovitz, Catalina, "Protest by other means. Legal mobilization in the Argentinian Crisis" in Peruzzotti, Enrique and Catalina Smulovitz (eds) Enforcing the Rule of Law. Citizens and the Media in Latin America. (Pittsburgh University Press, 2006)

35 La Nación, Abril 5, 2006.

36 Poder Ciudadano, organización creada en 1989 tiene por misión fomentar el uso de los derechos ciudadanos y promover la participación en la vida política, en la educación y en la justicia. La organización ha partici-

ACIJ[37], ADC[38], y CELS[39], Fores han organizado campañas de educación legal de la ciudadanía, establecido programas que tratan con diferentes aspectos de la reforma y desempeño judicial e impulsado iniciativas legislativas tendientes a modificar procedimientos para el nombramiento de jueces y el control de su patrimonio. En el año 2003 un

pado en campañas destinadas a controlar la corrupción, mejorar el sistema de representación y la relación entre representantes y representados y divulgar y activar los mecanismos de fiscalización ciudadana de los actos de gobierno, promoviendo el ejercicio de derechos individuales y colectivos. Sus actividades incluyen campañas para establecer la publicidad en los procedimientos de nombramiento de jueces, y la declaración pública del patrimonio de los representantes y funcionarios públicos. Entre sus logros cabe mencionar la legislación que establece el carácter público de los procedimientos para el nombramiento de jueces y la obligación de dar a conocer el patrimonio de los funcionarios.

37 La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) es una organización apartidaria, sin fines de lucro, fundada en el año 2002. Sus objetivos son: a) la promoción del cumplimiento de la Constitución Nacional y la efectiva vigencia de las leyes que protegen a los grupos desaventajados b) la erradicación de las leyes y prácticas discriminatorias contra minorías históricamente postergadas c) el desarrollo de conocimiento en la ciudadanía sobre sus derechos básicos y sobre los canales disponibles para su protección, d) la realización de propuestas de reforma de políticas públicas, y e) la formación de profesionales comprometidos en cuestiones de interés público.

38 La Asociación por los Derechos Civiles es una organización sin fines de lucro fundado en 1995 con el propósito de contribuir al establecimiento de una cultura legal e institucional que permita garantizar los derechos fundamentales de los habitantes. Sus objetivos incluyen la promoción del respeto por los derechos fundamentales, la defensa de los derechos de los habitantes especialmente de aquellos que tiene acceso limitado a la justicia debido a la discriminación, y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, especialmente del sistema de justicia.

39 El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental que trabaja en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático y el Estado de

conjunto de estas organizaciones realizó una propuesta para modificar los procedimientos de nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Justicia que fue adoptado por el Poder Ejecutivo a través del Decreto 222/03 y en el año 2006 participaron de los debates legislativos cuestionando los cambios en la composición del Consejo de la Magistratura propuestos por el gobierno. Estas organizaciones también han motorizado un tercer tipo de iniciativas: la presentación de demandas orientadas a promover la realización de derechos tales como el acceso público a medicamentos para enfermos de SIDA, la instalación de rampas para discapacitados en edificios públicos, la protección del medio ambiente y la denuncia de políticas discriminatorias.. Mientras las organizaciones locales que desarrollan el primer tipo de iniciativas tienden a estar conformadas por afectados directos con escasa experiencia en los temas que se ven obligados a tratar, el segundo y tercer tipo iniciativas son promovidas por organizaciones que poseen un elevado profesionalismo y capacidad técnica y una agenda

Derecho en Argentina. Fue fundado en 1979, durante la dictadura militar. En ese momento sus acciones estuvieron dirigidas a documentar el terrorismo de Estado y proporcionar ayuda legal y asistencia a los familiares de las víctimas, especialmente en el caso de detenidos-desaparecidos. A partir de la transición democrática, las acciones del CELS también se han concentrado en el fortalecimiento de las instituciones democráticas claves para la garantía de los derechos humanos. Por ese motivo ha concentrado sus acciones en las siguientes cuestiones: a) la impunidad de los crímenes de la dictadura militar, b) la violencia institucional, c) el acceso a la justicia, d) las condiciones de detención, e) el acceso a la información y la libertad de expresión, f) la discriminación, la situación de los inmigrantes y g) la exigibilidad de los derechos económicos, sociales, y culturales.

política basada en el desarrollo del derecho de interés público como un instrumento para incidir en el escenario político local[40].

Un tercer grupo de iniciativas está relacionado con la reconversión de reivindicaciones económicas en luchas por derechos al trabajo y a la integración. Estas iniciativas están asociadas a la aparición en 1996 de las primeras acciones de movimientos locales que constituirán, luego, lo que se conoce como el movimiento piquetero. Todos los estudios sobre el tema señalan el doble origen del movimiento. Por un lado, los cortes de ruta y levantamientos populares llevados adelante por parte de poblaciones del interior del país, afectadas por el desempleo y el empobrecimiento que produjeron el colapso de las economías regionales y la reconversión industrial asociada a la privatización de empresas estatales. Por el otro, los cortes de ruta realizados por poblaciones y organizaciones de base en el Oeste y Sur de Conurbano Bonaerense afectadas por la desindustrialización y el empobrecimiento creciente. Además de heterogeneidad de origen, el movimiento presenta distintas orientaciones ideológicas y organizativas. Sin embargo, más allá de estas diferencias, las distintas vertientes comparten una metodología de acción común, el piquete; un reclamo común por trabajo y alimentos y un interés por instalar al problema del desempleo y la pobreza como una cuestión central de la agenda pública. Si bien los reclamos de las

[40] McClymont, Mary and Stephen Golub (eds.) Many Roads to Justice. *The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World* (Ford Foundation, 2000), Fundación Ford, *Rompiendo la Indiferencia. Acciones Ciudadanas en Defensa del Interés* Público (Ford Foundation, 2000)

distintas vertientes del movimiento tienen un aspecto tangible específico: demandas de trabajo, alimentos y planes sociales, es importante destacar, que estas demandas específicas han pasado a ser parte de demandas más amplias que invocan el derecho a la integración social y al trabajo. Al respecto Delamata y Armesto señalan que la identificación con la lucha por el bienestar y el trabajo reposiciona las actividades de estos movimientos como parte de una lucha más amplia y de largo aliento estratégico y que la lucha por derechos les permite desvincular la recepción de subsidios de su sentido exclusivamente asistencialista.[41] Al reconvertir demandas originadas en necesidades económicas en el lenguaje de derechos, los demandantes consiguen no solo desbordar el espacio originario para el tratamiento de las mismas sino también transformar la petición de poblaciones pauperizadas y excluidas en demandas de integración ciudadana.

Ya hemos mencionado que las acciones de las OSC que invocan derechos no solo utilizan estrategias legales. Estas organizaciones utilizan además estrategias movilizacionales y mediáticas para reclamar derechos .Veamos, algunos ejemplos que ilustran el uso de cada uno de estas tres estrategias. El aumento en el número de acciones legales iniciadas en distintos fueros, el aumento de las peticiones ciudadanas en las oficinas de la Defensoría del Pueblo de la Nación y la Contraloría General Comunal y en las agencias

[41] Delamata, Gabriela y Melchor Armesto "Construyendo Pluralismo Territorial. Las Organizaciones de Desocupados del Gran Buenos Aires en la Perspectiva de sus Bases Sociales" en Delamata Gabriela (comp.) *Ciudadanía y Territorio* (Buenos Aires: Espacio Editorial, 2005) pp124, 125.

regulatorias de los servicios públicos privatizados son algunos de los indicadores que permiten observar el crecimiento en el uso de la estrategia legal. Otro indicador que muestra la relevancia que ha adquirido la retórica de los derechos y los instrumentos legales en las acciones de los ciudadanos y las OSC es el incremento de la presencia de organizaciones de "advocacy" y de aquellas interesadas en utilizar el derecho de interés público para garantizar la implementación de la legislación existente. Además de las organizaciones ya mencionadas cabe agregar a la lista otras como FARN, CORREPI, Adecua, Fores, etc. Este conjunto de organizaciones ha desarrollado estrategias legales persistentes y complejas que incluyen también la participación en litigios internacionales.

Los resultados de estas acciones han sido diversos. En algunos casos, ha habido juicios y sentencias, en otras reversiones de políticas y en otros los resultados han sido nulos. Sin embargo, y más allá de los resultados de cada caso es indudable que la estrategia jurídica y el inicio de demandas judiciales se han constituido en un recurso adicional del conflicto político dado el costo simbólico y reputacional que produce la acusación. Por lo tanto, el efecto político de la estrategia no debe evaluarse solo a partir de las sentencias resultantes. La evaluación de sus efectos también debe considerar, la alta visibilidad pública que adquieren los casos, la amenaza que significa la potencial masividad de las querellas judiciales como instrumento para negociar políticamente y la presión que implica un horizonte cargado de interminables disputas judiciales. Marc Galanter, ha señalado que la ley no es solo un conjunto operativo de controles sino también un sistema de signifi-

cados culturales y simbólicos,[42] apelar a su uso e invocarla produce amenazas, promesas, bendiciones así como estigmatizaciones.[43]. Por lo tanto, al analizar el uso que las OSCs hacen de la estrategia legal, es necesario recordar la importancia que para la realización de los objetivos de estas organizaciones tienen sus efectos extralegales.[44]

Otra de las estrategias utilizadas por las OSC que invocan derechos es la movilización social. Tradicionalmente en el caso argentino la movilización social era percibida como un instrumento para defensa de las necesidades materiales de los actores o la satisfacción de reclamos relacionados con el mundo del trabajo. En los últimos tiempos puede observarse que los ciudadanos y las OSCs están utilizando a la movilización social para llamar la atención sobre reclamos colectivos que invocan la violación o demandan la realización de derechos. La estrategia movilizacional ha sido utilizada para demandar y acompañar reclamos de seguridad, imparcialidad judicial y el establecimiento de procedimientos públicos transparentes. También ha sido utilizada para exigir el establecimiento de mecanismos de información sobre el patrimonio de funcionarios públicos, denunciar fraudes electorales, violencia policial y negligencia gubernamental, la remoción de miembros de la corte así como violación de derechos ambienta-

42 Galanter, Marc; "The Radiating Effects of Courts" in Boyum, Keith and Mather, Lynn *Empirical Theories of Courts* (NY: Longman 1983)

43 McCann, Michael "How does Law Matter for Social Movements?" en Garth, Bryant and Sarat, Austin *How does Law Matter?* (Northwestern University Press, 1998), p.81.

44 Ewick Patricia and Silbey Susan; *The Common Place of Law* (The University of Chicago Press: 1998) p.28

les. Este uso de la movilización social incluye casos emblemáticos relacionados con cuestiones de seguridad, como el caso Maria Soledad, el caso Carrasco, el Caso Cabezas y más recientemente el caso Blumberg. En los casos relacionados con cuestiones de seguridad, los asesinatos dieron lugar no solo a reclamos de justicia sino también a una extensa movilización social demandando garantías respecto de la investigación policial y de los procedimientos judiciales. En el caso Maria Soledad, por ejemplo, las movilizaciones sociales para demandar el esclarecimiento del caso y un rápido e imparcial procedimiento judicial incluyeron "marchas de silencio" a la plaza central de la ciudad de Catamarca. Entre 1990 y 1996, hubo 82 marchas de silencio. En una provincia cuya población no supera los 210.000 habitantes las marchas llegaron a convocar hasta 30.000 personas. Por su parte, el movimiento que en el año 2004 se generó en respuesta al asesinato del joven Blumberg dio lugar a tres marchas. La primera convocó a 150.000 personas frente al Congreso Nacional, la segunda que tuvo lugar frente a los Tribunales convocó a 90.000 personas y la tercera, nuevamente frente al Congreso, a unas 75.000 personas. Asimismo, la movilización social, en la forma de piquetes y cortes de ruta, ha acompañado las demandas por trabajo, alimentos y planes sociales que realizaron a partir de 1996 los distintos movimientos piqueteros. Al respecto el Centro de Estudios Nueva Mayoría afirma que entre 1997 y 2002 se registraron 4.676 cortes de ruta.[45] Como ya hemos señalado, si bien los cortes y la movilización organizada

45 Ver http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/sociedad/030210.html.print.html

por estos grupos puede ser considerada como manifestaciones orientadas a la obtención de bienes económicos, los análisis del movimiento muestran que los mismos, sin dejar de lado la reivindicación económica, se han esforzado por encuadrarlas en un contexto más amplio que permita considerarlas también como demandas por derechos ciudadanos a la integración y al trabajo. La movilización social también caracterizó a las manifestaciones de ahorristas que durante la crisis 2001/2002 demandaron por la protección de derechos de propiedad, y a las asambleas populares que en los últimos meses han cortado los puentes que comunican a la Argentina con el Uruguay reclamando por derechos ambientales.

La relevancia que adquirió la movilización social también puede observarse en las manifestaciones que se desencadenaron como consecuencia de la crisis social, económica y política Argentina en el año 2001. El clima movilizacional espontáneo y difuso que inicialmente pareció caracterizar a dicha rebelión social tiende a opacar el hecho que uno de los argumentos que coordinó y organizó a los manifestantes fue un reclamo por la protección de derechos, ya sea los derechos de propiedad de los ahorristas, ya sea la renovación de los miembros de la Corte Suprema a fin de que los derechos y los juicios pudieran ser realizados imparcialmente. Las imágenes de esa explosión mostraron a ciudadanos de clase media golpeando las puertas de los bancos o haciendo cacerolazos en sus barrios, manifestaciones de piqueteros cortando calles y rutas, saqueos de supermercados, y la constitución de asambleas barriales. Entre el 19 de diciembre 2001 y marzo de 2002, hubo 2.014 cacerolazos, mientras en Marzo de 2002 se registraba la existencia de

272 asambleas barriales y en agosto de ese mismo año la cifra ascendía a 379. [46]

Finalmente, cabe señalar que el tercer tipo de estrategia utilizada por las OSC que invocan derechos involucra el uso de los medios. El uso de los medios permite a las OSCs dar visibilidad a sus acciones y demandas e imponer costos reputacionales a los actores denunciados. Dado que las organizaciones reconocen el efecto expansivo de los medios, muchas de ellas han empezado a desarrollar estrategias específicas para conseguir la atención los mismos. El caso de Maria Soledad también muestra la importancia que tienen los medios para la realización de los objetivos de las OSCs que invocan o reclaman derechos. Ya fue mencionado que el caso se inicio con multitudinarias movilizaciones locales. Cuando los medios empezaron a cubrir la historia, el caso adquirió una dimensión nacional, que obligó al poder ejecutivo nacional a intervenir en el caso. Cuando finalmente comenzó el juicio, los medios adquirieron otro rol central e inesperado[47]. La transmisión del juicio por la tele-

[46] Ver Nueva Mayoría, Abril 25, 2002, Centro de Estudio Nueva Mayoría, Septiembre 6, 2002 y Centro de Estudio Nueva Mayoría, Febrero 10, 2003. El escenario altamente movilizado que caracteriza a la Argentina de los últimos años incluye también la realización de corte de rutas. En el año 2000 hubo 514 cortes de ruta, 1381 en el 2001 y 2336 en el 2002. Centro de Estudio (Nueva Mayoría, Febrero 10, 2003) Estos cortes realizados por movimientos de desocupados se iniciaron en las provincias en localidades en las cuales trabajadores habían sido desplazados luego de la privatización de empresas petroleras y continuaron luego en Capital Federal y en el Cono Urbano, organizados por movimientos de desocupados que exigían planes sociales. Para una análisis del movimiento piquetero y los cortes de ruta ver: Svampa Maristella y Pereyra, Sebastián; *Entre la Ruta y el Barrio* (Editorial Biblos)

[47] A fin de entender el rol que tuvieron los medios en este caso cabe señalar que el juicio fue transmitido por cuarenta canales de televisión abierta y

visión abierta permitió observar el comportamiento parcial de uno de los jueces. La exposición pública de este comportamiento dio lugar a nuevas manifestaciones masivas reclamando un juicio justo. Al cabo de unos días, y luego de una suspensión del juicio, un nuevo juicio con nuevos jueces fue organizado. Esta experiencia ratificó ante las OSCs el rol que los medios pueden tener para realizar sus objetivos. Por ese motivo, en la actualidad muchas organizaciones desarrollan estrategias específicas para concitar la atención de los mismos a la hora de planificar sus acciones. Cabe notar, sin embargo que así como la estrategia judicial ha afectado la forma en que las OSC reclaman y ha tenido consecuencias políticas mas generales, la adecuación de las acciones de estas organizaciones al formato de los medios, en particular al formato televisivo, también ha tenido consecuencias que merecen ser consideradas. A fin de continuar despertando la atención de los mismos, las campañas de las OSCs que buscan concitar su atención se han visto forzadas a construir "happenings" y acontecimientos extraordinarios. En tanto el interés de los medios por los acontecimientos tiende a ser inconstante cuando el formato y los contenidos a cubrir se repiten, para seguir llamando su atención las OSCs han desarrollado acciones formalmente innovadoras caracterizadas por la incorporación de efectos

cable. El canal de noticias TN, transmitió el juicio en vivo sin interrupciones y Crónica Televisión dedicó el 80% de sus transmisiones a la cobertura del mismo. La audiencia estimada de la cobertura fue entre siete y diez millones de espectadores. Ver Camps Sibila y Luis Pazos, *Justicia y Televisión. La Sociedad Dicta Sentencia*, Buenos Aires, Perfil, 1999, p. 244. Y *Revista Noticias*, Edición Especial Nº 18, "Una Pasión de Multitudes", pp. 70-72.

llamativos. La aparición de murgas, máscaras, zancudos y otros recursos propios de los espectáculos teatrales ilustran el efecto que la continua necesidad de atraer la atención de los medios tiene en las estrategias de las OSCs.

Crecientemente las OSC argentinas están utilizando estrategias que combinan elementos movilizacionales y mediáticos con la invocación de derechos. Los cortes de ruta y los "escraches" buscan la interacción de estos tres recursos para ser efectivos. Estas formas de acción no solo justifican el uso de la vía pública para expresar su reclamo, sino que también necesitan que dicho uso expresivo sea multiplicado y registrado por los medios para maximizar sus resultados. El escrache, un tipo de acción frecuentemente utilizada por la organización HIJOS[48], tiene por objeto denunciar y producir condena social. Los manifestantes se acercan a la casa de ex represores a fin de dar a conocer a sus vecinos la identidad y el pasado de los que habitan en ese domicilio. Si bien otras organizaciones como la Asociación Madres de Plaza de Mayo y la Línea Fundadora, ya habían hecho uso de esta metodología de denuncia, fue HIJOS quien la dio a conocer masivamente. HIJOS organiza escraches que incluyen la movilización, el lanzamiento de bombitas de tinta en los frentes de las casas y la colocación de carteles advirtiendo acerca de la presencia de represores en el barrio. La movilización que suponen los escraches suele convocar la cobertura mediática de los mismos. La técnica del escrache está siendo apropiada y utilizada por otros movimientos y organizaciones. Recientemente

[48] HIJOS (Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio) es una organización formada por hijos de desaparecidos

y luego de un accidente de tránsito en el cual resultó muerta una pequeña y su madre, la Asociación de Familiares de Víctimas de Tránsito organizó un escrache frente a la casa del conductor responsable del accidente y otro frente a los Tribunales para evitar y presionar en contra de un eventual cambio de la carátula judicial del incidente. El hecho revela no solo la potencialidad del instrumento y la difusión de prácticas e instrumentos entre las distintas organizaciones, sino también el valor que para estas organizaciones tiene la sanción reputacional como un potente recurso de su acción.

## *IV.*

Consideremos entonces algunos de los efectos que la intervención de las OSC´s que invocan derechos tiene en la dinámica de los conflictos políticos. En estas páginas he argumentado que este tipo de intervención permite a las OSCs legitimar su participación y revela, a su vez, un malestar con las formas de la representación y con las decisiones de los representantes y funcionarios. También he señalado que esta forma alternativa de intervención política está afectando la forma en que se desarrollan los conflictos políticos y el ejercicio de la autoridad.

Diversos trabajos han señalado algunos de los elementos que caracterizan al malestar de la representación y al quiebre de los lazos de confianza y de identificación entre los partidos y sus electores en la Argentina. Consignas populares tales como "que se vayan todos" muestran la magnitud e intensidad de la irritación de la sociedad con sus representantes. Por su parte, los datos sobre porcentajes de votos en blanco y nulos en las elecciones de 2001, y los crecientes

niveles de abstención electoral que se vienen registrando desde 1999, indican la repercusión institucional del fenómeno.[49] Y aún cuando en las elecciones presidenciales de 2003, los votos nulos y en blanco descendieron al 2, 5%, la abstención electoral, si bien se redujo, se mantuvo en el 21,8%.

La creciente fragmentación partidaria es otro de los indicadores de este malestar. Esta fragmentación abarca tanto a los partidos nacionales como a los distritales. En el año 2003, por ejemplo "los peronistas" se presentaron en la forma de tres partidos y algo similar ocurrió con "los radicales". El fenómeno se repitió en las elecciones de la ciudad de Buenos Aires en Agosto de 2003, donde los partidos ante la imposibilidad de acordar una sola lista de legisladores sumaron votos provenientes de varias listas. En un trabajo reciente, Juan Carlos Torre señalaba[50], que esta crisis no afecta de igual forma a las distintas familias políticas partidarias de la Argentina. Mientras que en el radicalismo la ruptura del lazo entre seguidores y partidos ha resultado en su implosión, fragmentación y en la virtual desaparición de su caudal electoral nacional, en el peronismo esta ruptura se manifiesta en la fragmentación de sus liderazgos. Por su parte, la existencia de más de 600 partidos de distritos refleja la intensidad de la fragmentación partidaria a nivel territorial.[51] No es este el lugar para analizar las cau-

49 En las elecciones legislativas de 2001, los votos nulos y en blanco sumaban 21,5 % y la abstención alcanzó al 27%.

50 Torre, Juan Carlos; "Los Huérfanos de la Política de Partidos. Sobre los Alcances y la Naturaleza de la Crisis de Representación Partidaria" en *Desarrollo Económico*_(Vol. 42, N* 168, Enero-Marzo 2003.

51 Ver Mustapic, Ana María; "La Reforma Política más allá del Sistema Electoral: La Reforma en los Partidos) Ciudad Futura, 55, otoño 2004.

sas de estos dos tipos de fragmentación partidaria ni la forma en que las mismas se encuentran relacionadas. Más allá de las razones que explican a cada una de ellas, los datos muestran las dificultades de los partidos para presentarse como representantes de una voluntad medianamente unificada. Al abordar el problema de la representación desde esta perspectiva, preguntas tales como qué hicieron o dejaron de hacer los partidos o qué deberían hacer para revertir la situación vigente quedan en el centro de los interrogantes. Esta forma de analizar la cuestión coloca a la reforma del sistema de partidos como el camino más adecuado para abordar los problemas relacionados con la crisis de representación. Desde esta perspectiva, cuestiones tales como qué implantación nacional debe contar una agrupación para ser considerada como un partido, qué caudal electoral determina la perdida de personalidad política o qué requisitos ameritan que una agrupación pueda recibir fondos públicos para desarrollar actividades proselitistas pasan a tener un lugar central en la agenda de reformas políticas.

Las páginas anteriores ponen el acento en otra faceta de esta crisis. Muestran, que efectivamente, el vínculo entre grupos y partidos se ha quebrado, que muchos de esos agrupamientos se han segmentado y perdido identidad como colectivos pero también que para incidir y ser representados en este nuevo escenario los actores deben recurrir a otros instrumentos de intervención, como es el derecho o su invocación. En particular, esta perspectiva permite observar que la situación actual no es solo atribuible a la dificultad para rearticular intereses y voluntades con las viejas identidades partidarias, sino también atribuible a cambios en la identidad de los actores que exigen ser representados, a la

ampliación y al cambio de las cuestiones que deben ser contempladas en la agenda pública así como a la utilización de nuevos argumentos e instrumentos para peticionar en la arena pública. En otras palabras, las dificultades de la representación están también asociadas a los cambios que se han producido en la "base social material" de lo representable y a la incorporación, por parte de estos nuevos actores e identidades, de formas novedosas para incidir y demandar en el escenario político.

¿Qué impacto tienen la irrupción de estas nuevas formas de intervención y de estos nuevos actores en el vínculo de representación y en la dinámica política? Como veremos en los comentarios que siguen los efectos son ambiguos.

1. Por un lado, la aparición de un actor, que se presenta como un ciudadano o como un conjunto de ciudadanos con derechos antes que como integrante de un colectivo con intereses económicos o ideológicos comunes tuvo un efecto virtuoso: significó la revitalización de demandas centradas en la realización de las promesas de las democracias y en la calidad de sus instituciones. Su aparición ha significado no solo la incorporación de criterios y demandas procedimentales en la evaluación de las obligaciones de los representantes sino también la incorporación del recurso de la revisión judicial para evaluar las orientaciones y las decisiones de política pública. La creciente judicialización y juridificación de demandas políticas y sociales ilustra la magnitud y consecuencias que está teniendo este cambio en las formas de intervención.
2. La invocación al derecho y la juridificación de las intervenciones de las OSC también ha dado lugar a la

entrada de los jueces y de los tribunales como partes legítimas y autorizadas en la resolución de los conflictos y disputas políticas. Al invocar derechos para justificar sus acciones y demandas, las OSCs, colocan y transforman, inadvertidamente, a los tribunales y los jueces en "guardianes de las promesas" de la democracia[52] La incorporación de los jueces y de los tribunales como actores legítimos y autorizados permite a las OSCs someter el comportamiento de las autoridades públicas al examen de este tercero[53] y forzar a los funcionarios públicos a justificar y explicar sus conductas cuando este lo requiere.

3. Sin embargo, la incorporación de este tercero también ha implicado la introducción de otros criterios para "resolver" conflictos y demandas. Cuando la ley y los derechos se transforman en el lenguaje de la política y del conflicto social, la forma y los argumentos con la cual los mismos son resueltos y se deciden, cambia. Los precedentes legales, la "razonabilidad" de los argumentos y las reglas preestablecidas prevalecen y por sobre la consideración de los intereses y de las consecuencias políticas y colectivas de las decisiones. Las decisiones no pueden ser solo el resultado de negociaciones o de compromisos acordados tras puertas cerradas sino que deben contemplar y pesar argumentos y deben ser fundamentados públicamente[54]. Estos

52 Garapon Antoine; *Juez y Democracia* (España: Flor del Viento Ediciones, 1997) p.20.

53 Garapon, A. op. cit. p.39.

54 Tate, Neal and Torbjorn Vallinder (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1995

requisitos no solo restringen las soluciones posibles sino que también tienden a favorecer decisiones en las cuales la ética de la convicción prevalece por sobre la ética de la responsabilidad.

4. *La* juridificación de las intervenciones también ha tenido consecuencias en la organización de la acción colectiva de las OSCs. Hemos mencionado que la invocación de derechos sirve para sortear las dificultades que impone la acción colectiva en tanto permite la iniciación de acciones sin necesidad de que las mismas sean coordinadas con otros y sin necesidad de alcanzar mayorías contundentes. También señalamos, que justamente por esta razón, este tipo de intervención tiende a fragmentar la acción social y colectiva. Un efecto adicional de la juridificación se relaciona con los tiempos y rituales que caracterizan a las intervenciones en el mundo del derecho. En este escenario los reclamos deben ser contestados de determinadas maneras y los tiempos y lugares que fijan los tribunales son independientes de los tiempos y ciclos de movilización de las OSCs. La arquitectura procedimental de los procesos no solo impone requisitos y tiempos externos a la dinámica de las protestas y demandas de las OSCs sino que también crea eventos y oportunidades para que los miembros de las OSC involucrados mantengan y recreen periódicamente su identidad y sus reclamos. En forma inesperada, entonces, la arquitectura procedimental provee a las OSCs con oportunidades y momentos que les permiten recrear su identidad así como con acontecimientos que periódicamente les permiten coor-

dinar sus acciones. La arquitectura del proceso jurídico permite a las OSCs contrarrestar algunas de las dificultades que habitualmente enfrentan para garantizar la continuidad en el tiempo de sus acciones y organizaciones evitando, de esta forma, la evaporación , por fatiga, de sus causas.

5. Esta forma de intervención también permite a los que la utilizan independizar la legitimidad de los reclamos de su masividad. En tanto es la invocación a un derecho y no su representatividad lo que constituye a estos actores en peticionantes legítimos, esta forma de reclamo coloca a las OSC o a los ciudadanos peticionantes por fuera del vínculo de representativo. Al convertir sus demandas en reclamos de derechos, los peticionantes transforman sus reclamos en "triunfos"[55]. De esta forma las OSCs consiguen no solo cuestionar a los representantes sino también desconocer el carácter imperativo de sus decisiones. Es más, en un contexto caracterizado por importantes cuestionamientos a los liderazgos partidarios, toda decisión de un cuerpo representativo que no tiene en cuenta las peticiones de ciudadanos u organizaciones que invocan derechos se vuelve potencialmente cuestionable. Es inevitable, entonces, que este tipo de intervención produzca malestar en el vínculo de representación y resulte, a la vez, atractivo para las organizaciones. Les provee una ventaja estratégica a quienes la esgrimen, les otorga respetabilidad y legi-

[55] En el sentido que señala R. Dworkin, esto es que el carácter colectivo de la meta no es razón suficiente para justificar su negación.

timidad a su voz y les permite ser escuchados. Paradójicamente, el éxito para expresar la diversidad social y política, alimenta y refuerza el malestar con el sistema político en tanto, como vimos, esta forma de intervención no siempre brinda o garantiza los instrumentos institucionales necesarios para traducir dichas demandas en acción política eficaz. Sin instrumentos que permitan convertir la proliferación de expresiones en acciones imperativas, uno de los resultados inesperados de esta forma de intervención es el incremento del descontento y del ruido sobre el descontento. Todos podrán expresarse y mostrar su malestar pero pocos o ninguno tiene la oportunidad de convertir su voluntad en decisiones y acciones políticas eficaces. Así, lo que al principio aparece como una ventaja que permite sortear las dificultades para organizarse colectivamente, resulta, en el mediano plazo, en la aparición de una infinidad de organizaciones fragmentadas que compiten entre sí y con dificultades para convertir sus aspiraciones en políticas públicas efectivas.

6. Cabe también notar que las OScs utilizan esta forma de de intervención para reclamar y controlar la realización de derechos positivos pero también para peticionar en nombre de derechos que aún han adquirido dicho carácter. Para las OSCs este segundo tipo de uso ha sido particularmente productivo. Ha dado lugar a la creación de derechos en tanto les permite constituir a sus pretensiones en reclamos que merecen adquirir el status de reclamos legítimos y de derechos positivos. Al nombrar y enmarcar lo que se

aspira en el lenguaje del derecho estas organizaciones buscan legitimar sus demandas y convertirse en un actor más de las disputas públicas, intentan sortear alguna de las dificultades que enfrenta la organización de acciones colectivas y cubrir con un manto de legitimidad a lo demandado transformando aspiraciones privadas en peticiones públicas. Al nombrar y enmarcar lo que aspiran en el lenguaje del derecho también consiguen introducir la discusión de sus pretensiones en el debate público. Cuando los derechos invocados y reclamados no se encuentran respaldados en el derecho positivo, el conflicto sobre los derechos tiene lugar fuera de las cortes. [56] La lucha por establecer una aspiración como un derecho es un conflicto sobre la interpretación y el sentido de las aspiraciones de los participantes. En este contexto, la invocación al derecho es un instrumento político que muestra no solo las aspiraciones de los participantes sino también cómo los peticionantes aspiran a ser considerados[57] En consecuencia, la invocación a la realización de derechos aún no formalmente reconocidos tiene una dimensión productiva y reformadora que debe ser destacada. Es un tipo de intervención que no solo articula las demandas de un grupo sino que también fuerza a debatir las formas y condiciones que

56 Felstiner, William, Richard Abel and Austin Sarat; "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming…." *Law and Society Review*, Vol 15. 1980-81.

57 Minow, M; Minow, Martha, "Interpreting Rights: An Essay for Robert Cover" in *Yale Law Journal,* July 1987. p. 1862

rigen o deberían gobernar la vida colectiva. Es un tipo de reclamo que desafía las formas vigentes y formalizadas de organización de las relaciones sociales en tanto obligar a reconsiderar los argumentos que justifican la estabilidad o el cambio de las condiciones existentes. Así por ejemplo, y más allá de los resultados obtenidos, en el caso argentino el conflicto por los ahorros congelados por el corralito, dio lugar a debates acerca de la relación entre la inviolabilidad del derecho de propiedad individual y el bienestar colectivo mientras que los casos de violencia domestica dieron lugar a discusiones acerca de los alcances de la autoridad estatal en la arena privada. Por lo tanto, una de las consecuencias inesperadas de la invocación de derechos como instrumento de intervención es que la misma puede resultar en el cuestionamiento de formas establecidas de distribución de las cargas sociales.

7. Finalmente cabe pensar en escenarios futuros. Algunos autores entienden que la expansión del discurso de derechos intensifica el conflicto social y el carácter adversarial de las relaciones sociales. Mary Ann Glendon, por ejemplo, entiende que la expansión del discurso que invoca derechos resulta en un aumento del desorden social porque “”right talks, in its absoluteness,…inhibits dialogue that might lead toward consensus, accommodation, or at least to the discovery of common ground”[58]. Desde su perspecti-

[58] Glendon, Glendon, Mary Ann; Rights Talk. *The Impoverishment of Political Discourse*, New York: The Free Press, 1991. p. 14

va este tipo de intervención refuerza el individualismo poniendo en peligro la integridad de la vida comunitaria. Otros autores, entiende, en cambio que los argumentos que invocan derechos fortalecen la integración social en tanto aquellos que lo utilizan están reclamando un lugar para participar en los asuntos de la comunidad e invitando a los que ya forman parte a decidir sobre las condiciones de su integración.[59] Según Minow invocar a los derechos para hacer un reclamo implica hacerlo "…..in a form devised by those who are powerful in the community (and) expresses a willingness to take part in the community, as well as a tactical decision to play by the rules of the only game recognized by those in charge" [60] ¿Es possible reconciliar estas posiciones? La experiencia de las OSCs en la Argentina muestra que efectivamente la invocación al derecho está siendo utilizada para cuestionar prácticas previamente toleradas. En el nombre de los derechos algunas viejas prácticas se han convertido en objeto de reclamos y en puntos focales de demandas. En el proceso los efectos disolventes de este uso del derecho señalados por Glendon parecen estar erosionando algunas de las obligaciones de los ciudadanos respecto de las decisiones de los representantes y agudizando el malestar con las decisiones de los cuerpos electivos. La evaluación de los efectos de estas prácticas requiere, sin embargo, considerar los potenciales efectos de este

[59] Minow, M, op. cit. p. 1.871
[60] Minow, M, op. cit. p. 1.87

proceso en el tiempo. Si como señala Minow, la apelación a los derechos no debe ser entendida solo como la apelación a una carta de triunfo sino como un lenguaje que utilizamos para persuadir a otros[61], entonces su uso debe ser visto como un instrumento cuyos resultados dependerán de las contingencias del proceso político. Esto es, el discurso de derechos podrá resultar en los efectos disolvente previstos por Glendon pero también pueden derivar en el incremento de la integración social. Como en cualquier proceso político los resultados no están garantizados. Desorden social, mantenimiento del statu quo o expansión de la integración social son todos resultados posibles. Si bien es difícil evaluar cuál de estos resultados se estabilizará y aún cuando no pueden descartarse sus potenciales efectos disolventes, el resultado final aún no está escrito.

61 Minow, M, op. cit. p. 1.87

*Anexo*

Casos Iniciados en la Suprema Corte, en los Tribunales Federales yen los Tribunales Provinciales. 1991-2002 (Número de casos)

| Año | Total Poder Judicial | Suprema Corte | Tribunales Federales | Tribunales Provinciales |
|---|---|---|---|---|
| 1991 | 621.383 | 5.332 | 473.710 | 142.341 |
| 1992 | 694.911 | 6.546 | 516.101 | 172.264 |
| 1993 | 796.749 | 24.507 | 589.968 | 182.274 |
| 1994 | 1.046.813 | 36.657 | 690.884 | 319.272 |
| 1995 | 1.102.671 | 16.880 | 736.502 | 349.289 |
| 1996 | 912.913 | 23.519 | 660.690 | 228.704 |
| 1997 | 1.101.546 | 9.639 | 753.023 | 338.884 |
| 1998 | 1.002.134 | 7.888 | 719.451 | 274.795 |
| 1999 | 1.087.298 | 13.595 | 760.398 | 313.305 |
| 2000 | 1.000.296 | 17.290 | 766.084 | 216.922 |
| 2001 | 944.637 | 14.262 | 705.871 | 224.504 |
| 2002 | 1.330.287 | 41.860 | 884.922 | 403.505 |

Fuente: Estadísticas 2003. Poder Judicial de la Nación

Encuesta de Opinión. Prestigio Institucional

| _ | 1984 | 1991 | 1995 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Iglesia | 46% | 46% | 47% | 60% | 58% | 50% |
| Sistema de enseñanza | 54% | 38% | 34% | 33% | 50% | _ |
| Prensa | 45% | 27% | 34% | 38% | 42% | 36% |
| Fuerzas Armadas | 19% | 28% | 23% | 27% | 34% | 28% |
| Policía | 24% | 26% | 23% | 24% | 24% | 17% |
| Congreso | 72% | 16% | 17% | 11% | 20% | 8% |
| Grandes empresas | 35% | 25% | 29% | 26% | 20% | 19% |
| Justicia | 57% | 26% | 26% | 21% | 18% | 12% |
| Funcionarios públicos | 49% | 8% | 8% | 7% | 14% | 5% |
| Sindicatos | 30% | 8% | 10% | 12% | 11% | 7% |
| Partidos políticos | _ | 12% | 9% | 7% | 10% | 7% |

Source: http://www.justiciaargentina.gov.ar/estadisticas/imag_jus.htm

# Sociedad Civil y Política en Brasil

Bernardo Sorj[1]

El papel central de la sociedad civil en la lucha contra las dictaduras ha llevado a generalizaciones excesivas e inclusive a una visión hipostasiada de, que postula el carácter naturalmente democrático de la sociedad civil. En la realidad empírica, muchas veces entre los actores que apoyan la lucha por la democratización, se encuentran sectores con una visión puramente instrumental de la democracia. [2] En

1 Professor de Sociologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro y Director do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais (www.bernardosorj.com).

2 Si bien la lucha por la democracia puede influenciar y transformar de grupos no democraticos asociados a ella.

contextos democráticos, los actores de la sociedad civil pueden tener un lado "oscuro" y por veces antidemocrático, como demuestra Ariel C. Armony.[3] La sociedad civil refleja y potencializa divisiones y tensiones de la sociedad, y sectores de ellas pueden permanecer en una zona gris donde el compromiso con la democracia no es obvio.

La sociedad civil brasileña, como toda sociedad civil, es un fenómeno histórico y, por lo tanto, debe ser analizada empíricamente – y no deducida a partir de una especulación filosófica, tendencia en boga en las ciencias sociales. Esto porque los actores sociales que de ella forman parte, su lugar en el sistema político y sus orientaciones valorativas dependen tanto del contexto político nacional e internacional como del desarrollo mismo del campo social y simbólico de la sociedad civil.

## *La nueva sociedad civil*

¿Qué ha pasado en Brasil en las últimas décadas? En los años setenta y ochenta, durante la dictadura, los grupos más expresivos de la sociedad civil eran la llamada *imprensa nanica* – o "prensa enana" - (los semanarios *Opinião*, *Movimento*, *Pasquim*), los centros de investigación, como, por ejemplo, el Cebrap,[4] las organizaciones profesionales, en particular la Orden de Abogados del Brasil (OAB), las

3 Cf. *Dubious Link –Civic Engagement and Democratization.* Stanford University Press, Stanford: 2004.

4 Cf. Bernardo Sorj, *A Construção Intelectual do Brasil Contemporâneo.* Rio de Janeiro, Jorge Zahar: 2003 (disponible en: http://www.centroedelstein.org.br/pdf/AConstrucaoIntelectualDoBrasil.pdf).

pastorales de la iglesia católica, la Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) y el nuevo sindicalismo, especialmente el del ABC paulista.

¿Qué tipo de actores eran esos? Se trataba de organizaciones que tenían una base social definida, como de los miembros de las mismas corporaciones profesionales, de lectores de los semanarios, de miembros de la iglesia catolica o, en el caso del Cebrap, del público universitario. Los participantes de este amplio arco se reconocían como parte de una alianza de diferentes en función de un proyecto político específico: democratizar el país.

Con la democracia, los actores de la sociedad civil han sufrido una profunda mutación. El concepto ha permanecido, pero las organizaciones de la sociedad civil y su lugar en el sistema político han cambiado. La *imprensa nanica*, por ejemplo, desapareció; el Cebrap, así como sus similares en América Latina, se transformó en una cooperativa de investigadores sin influencia específica en el debate público; la CNBB y las pastorales perdieron buena parte de su peso político; las organizaciones profesionales y sindicales pasaron a tratar básicamente de asuntos relativos a sus áreas y a sus intereses corporativos.

Las nuevas organizaciones que han pasado a hablar en nombre de la sociedad civil y a ser identificadas como si la constituyesen, son, fundamentalmente, ONGs de un nuevo tipo. Sin desarrollar la argumentación en detalle, que la elaboré en otro trabajo,[5] la originalidad de la nueva generación

[5] Cf. *Sociedad Civil y Relaciones Norte/sur: ONGs y* Dependencia. Río de Janeiro: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, Working Paper 1, 2005. ttp://www.centroedelstein.org.br/espanol/wp1_espanol.pdf

de ONGs es que no poseen una base social definida, aunque generalmente habla en nombre de la sociedad (o de la "sociedad organizada") y / o de movimientos sociales. Sociologicamente, constituyen organizaciones profesionales, nichos de empleo para activistas sociales. Dichas ONGs se mantienen con financiamientos externos y se autolegitiman por el apelo a un discurso de orden moral y demandador del estado.[6]

El mundo de las ONGs en Brasil y en América Latina se ha extendido enormemente. En Brasil, de acuerdo con el levantamiento del IBGE, con datos de 2002, son 50.000 trabajando en los más diversos campos de abogacía (*advocacy*), cultura, transparencia y proyectos sociales.[7] Cada vez más empresas privadas adhieren al discurso de "responsabilidad social" y fundan sus propias ONGs, para no mencionar aquellas creadas por políticos y partidos o a ellos asociadas, que son usadas para canalizar recursos públicos, muchas veces simples fachadas para prácticas clientelísticas o corruptas.

La creación del nuevo universo de ONGs profesionales obviamente no agota el conjunto de instituciones con proyectos sociales. La "vieja sociedad civil" – constituida por organizaciones comunitarias, deportivas, y particularmente las asociadas a instituciones religiosas – sigue representando la mayoría y posiblemente la principal fuente de actividades filantrópicas, aunque los procesos de profesionalización e inserción en redes más amplias de financiamiento externo también ha penetrado este sector.

6 Ver Bernardo Sorj, *La democracia Inesperada*. Buenos aires, Prometeo: 2004.

7 IBGE, Gerência do Cadastro Central de Empresas. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil: 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

## *Lo viejo adquiere nuevos significados*

En este trabajo focalizaremos un grupo particular de ONGs: las que se han mantenido más cercanas al "espíritu" de la sociedad civil de la época de la dictadura, es decir, que han dado continuidad al papel de la sociedad civil como elaboradora de críticas al modelo político y de alternativas para el desarrollo del país. Es un número restricto de ONGs, pero, a pesar de su peso numérico limitado, reflejan el humor y las inclinaciones de importante sector de la intelectualidad y elites emergentes de origen popular, incluso académica, ocupan un espacio grande en las redes internacionales de la llamada sociedad civil global, y su discurso atraviesa el conjunto de activistas de las ONGs e influencia los profesionales de los medios.

A pesar de que han pasado a tener una diferente base social y formas distintas de inserción en la vida política, estas ONGs heredaron el prestigio y parte del discurso de la sociedad civil del período de la dictadura. Sin embargo, en el nuevo contexto democrático, ciertas características de la sociedad civil que tenían su razón de ser en el período de la lucha por el estado de derecho adquieren nuevas conotaciones.

Durante la lucha contra el estado autoritario era natural que las organizaciones de la sociedad civil se auto-representen como la voz del conjunto de la sociedad en contraposición al estado. Obviamente tal auto-representación era sociologicamente incorrecta, aunque políticamente productiva. ¿Por qué incorrecta? Porque el gobierno autoritario tenía fuertes apoyos en la sociedad, y así mismo muchas de las organizaciones de la llamada sociedad civil fundaban su

existencia legal y se financiaban gracias a transferencias de recursos públicos o mecanismos de impuestos sindicales regulados por el estado. La falta de rigor conceptual se justificaba políticamente en el marco de la lucha por la democratización, dado que creaba una narrativa que aumentaba la legitimidad del polo democrático y unificaba fuerzas frente al enemigo común.

A pesar del fin de la dictadura, algunas de las organizaciones de la sociedad civil han continuado con un discurso en el cual se auto-representan como la voz del conjunto de la sociedad. Sin embargo, en tiempos de democracia, la permanencia de este discurso produce efectos inversos, de despolitización de la sociedad y de deslegitimación del estado democrático. ¿Por qué? Porque crea la ilusión de que la sociedad civil puede representar la sociedad "en su conjunto". El fundamento de la vida democrática es la tensión constante entre los diferentes grupos sociales y la diversidad de instituciones que tratan de representarlos. La tentación totalitaria es la de querer encapsular a la sociedad en formas institucionales y discursos que anulan a la riqueza, dinamismo, tensiones y conflictos de las relaciones sociales.

Muchas de las ONGs más vocales de la sociedad civil brasileña siguen presas – sea por no haber superado viejos atavismos marxistas, sea por influencia de cierto pensamiento católico organicista, o ambos – a la idea de que representan la sociedad en su conjunto. Aquellos sectores que no se identifican con su discurso o son definidos como "atrasados" (oprimidos por la ideología dominante) o grupos privilegiados – y, por lo tanto, ilegítimos. Además de dificultar la formación de una cultura democrática, esta perspectiva limita a la sensibilidad y dificulta el contacto

con las nuevas aspiraciones y tendencias en el interior de la sociedad.

La noción de que la sociedad civil es la voz del conjunto de la sociedad es particularmente nociva. Dificulta el reconocimiento de la diversidad misma, las diferencias y oposiciones en el interior del mundo de las ONGs. En lugar de enfrentar el debate de problemas substantivos, que producirían enfrentamientos y de reconocer que la sociedad civil no es monolítica, dicha noción se unifica en torno de un fácil discurso anti-neoliberal o anti-norteamericano, y prefiere callarse, por ejemplo, delante del atropello a las instituciones democráticas y a la misma sociedad civil venezolana, realizado por el gobierno de Hugo Chavez.

## *La inserción política de las ONGs*

Desde el inicio del ciclo democrático, buena parte de estas organizaciones se ha identificado, implícita o explícitamente, con el PT. El PT por su vez cultivaba la imagen de *doublé* de partido y movimiento social. El presidente Lula, en esta ocasión recién electo, participó del Fórum Social Global en Porto Alegre 2003 y fue recibido como expresión de la sociedad civil en el gobierno.

La doble imagen identificación produjo una dialéctica compleja. Las ONGs esperaban el momento de la llegada del PT al poder paran realizar sus proyectos de transformación de la sociedad y el PT se desobligaba de pensar un proyecto de gobierno confiando en que cuando llegaría al poder la respuesta sobre lo qué hacer brotaría de la sociedad civil. Hasta la llegada de ese gran momento ambos se concentraban en denunciar todas las acciones del gobierno como expresión del neo-liberalismo.

La alianza PT–intelectuales–sociedad civil fue sido construida en fines de los años setenta, cuando en el horizonte todavía existía la alternativa del socialismo. La manutención programática del socialismo produjo una dinámica mistificadora tanto en el papel del PT como de la sociedad civil, incapacitando a los dos para desarrollar propuestas constructivas de políticas públicas o gobernanza democrática y creando el substrato de la crisis moral en la que ambos se encuentran hoy.

La forma por la cual se desarrolló la relación entre ONGs y PT en el gobiernos federal todavía necesita ser investigada. Sabemos poco sobre los mecanismos de cooptación y sobre los financiamientos del gobierno federal a ONGs e a *doublé* de ONGs y movimientos sociales, como el Movimento dos Sem-Terra (MST). Aunque todo indique que el movimiento de cooptación para funciones de gobierno haya sido grande, la explicación no es simplemente económica. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso también enfatizó la importancia de la sociedad civil como colaboradora del estado en los programas sociales y distribuyó con hartura recursos entre las ONGs. Pero no logró transformar las ONGs en organizaciones neo-estatales, como pretendía el presidente Cardoso. Por lo contrario, las ONGs mantuvieron una crítica cerrada al gobierno, denunciado como neoliberal.

Si bien in tanto Fernando Henrique Cardoso como Lula hayan usado una retórica política que enfatizaba la importancia de la sociedad civil, ellas presentan matices. Fernando Henrique Cardoso llamaba la sociedad civil para participar como colaboradora del estado en el desarrollo de programas sociales. Para el PT, por lo menos mientras estuvo en la

oposición, la sociedad civil era valorizada por su capacidad de movilización y participación. Ya en el gobierno, el discurso de Lula se aproximó del discurso de FHC – en buena medida lo mimetizó. El estado necesitaría de la sociedad (Lula en varios momentos enfatizó también el papel de las familias) para compartir las tareas de lucha contra la pobreza. Durante su mandato Lula dejó totalmente de lado el llamado a la movilización social, tanto en la práctica como en el discurso.

Con la nueva orientación del gobierno Lula y, posteriormente, con los escándalos de corrupción a que estuvo asociado, la sociedad civil brasileña de cierta manera ha quedado huérfana de identidad política. El desarrollo futuro de las ONGs con mayor vocalizad política es incierto. La asociación histórica con el PT les ha dado por lo menos la sensación de que el discurso anti-sistémico que ellas pregonaban tenía una referencia en la realidad política nacional. El desencanto con el PT podrá producir varias orientaciones. Algunas ONGs permanecerán como apéndices de discursos políticos relevantes entre actores de la llamada sociedad civil global, pero con poca penetración en la opinión pública brasileña, inclusive optando por ser parte del "eje Chavista" de la política latinoamericana. Otras continuarán asociadas al PT, del cual seguirán recibiendo y dando apoyo al segundo mandato de Lula.

En todas las opciones contarán afinidades ideológicas y estrategias de supervivencia. Pero, de toda manera, se ha finalizado un ciclo de la sociedad civil, ciclo que se inició en la lucha contra la dictadura y continuó por dos décadas más, asociado al PT, en la expectativa de la llegada de este partido al gobierno federal. Dicha asociación ha producido

una situación en la cual un discurso político radical conviviese con el sistema político del cual recibía financiamientos públicos. Uno de los resultados positivos de esta alianza, ha sido la estabilización del sistema político brasilero, en que el PT tuvo un papel central. A pesar de jamás haber logrado enfrentar el debate interno de actualización de su programa socialista para los tiempos actuales, el PT ha creado un partido de masas que integró los más diversos sectores de izquierda y canalizó las esperanzas de cambio social dentro de las instituciones democráticas.

### *Las ONGS en búsqueda de un discurso autónomo*

Este ciclo que se cierra también es el ciclo de una generación que creó el primer núcleo de la nueva generación de ONGs durante la dictadura y la transición a la democracia. en el final de la dictadura. Estas ONGS heredaran el discurso de oposición al estado, que se justificaba en la época de la dictadura, pero que es políticamente alienante en un régimen democrático. En la última década la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil iniciaron un proceso de reciclaje de su discurso para enfrentar a los desafíos prácticos de la vida democrática, en la cual el estado no es algo externo al cuerpo social y donde en lugar de transformaciones radicales el horizonte es de reformas parciales, que exigen la capacidad de elaborar propuestas a partir de conocimiento específico de los temas en cuestión.

El desafío pasó a ser la superación de la polarización entre los "especialistas" – que se legitiman por sus conocimientos específicos – y los "denunciadores" – que apelan a las carencias de los sectores populares. Ambas visiones com-

portan núcleos de validez. La sensibilidad frente a la situación de los sectores más pobres es fundamental, y la tecnocracia generalmente tiene poca sensibilidad social. Sin embargo, igualmente, no podemos olvidar que en las sociedades complejas modernas la crítica a las políticas públicas y la elaboración de alternativas exigen una sólida sustentación en conocimiento especializado. El desafío para la democracia es generar un diálogo entre los dos grupos, de tal modo que se llegue a superar el realismo castrador del técnico y la denuncia banalizadora del militante.

El vacío en la producción de conocimiento por parte de las ONGs criticas ha sido ocupado por slogans sin valor práctico y por la defensa de una agenda que, en la mayoría de los casos, es importada de la llamada sociedad civil del norte. No solo la agenda es importada como también muchas de las investigaciones realizadas por estas ONGs. Muchos de los intelectuales críticos en la práctica son productores de relatorios cuyos términos de referencia – y hasta cierto punto las conclusiones – son definidos por ONGs y fundaciones de los países centrales, cuyas prioridades y no son necesariamente las más adecuadas en otros contextos nacionales.

Viviendo en sociedades del conocimiento, la dependencia cognitiva afecta a la capacidad de elaborar estrategias políticas creativas En ciertos casos, usando una analogía de la teoría de la dependencia, se verifican verdaderos enclaves y cognitivos representados por las ONGs y fundaciones del norte actuantes en nuestros países. .

La dependencia no se refiere a un camino unívoco. Si las ONGs del sur obtienen del norte recursos financieros, legitimidad política, invitaciones constantes para viajes (como

dice un amigo de una ONG, el slogan para atrair activistas debería ser "entre en una ONG y conozca el mundo") para las ONGs del norte, cuando no totalmente, sus compañeros del sur constituyen el soporte para justificar su autoimagen como representantes de la " sociedad civil global".

Debemos reconocer que los problemas de la internacionalización de las agendas de conocimiento y el casi monopolio que sobre ellas tienen los países del norte se extiende más allá de la sociedad civil. En las últimas décadas vivimos grandes transformaciones en las formas de socialización de las élites y en la organización del campo intelectual. La creciente formación de una parte de la élite académica en el exterior y la transformación de muchos científicos en franqueados locales de *maître penseurs* del norte, llevó a una pérdida de sensibilidad frente a las realidades nacionales. No se trata, una vez más, de retorno a un discurso nacionalista o de oposición a patrones científicos universales, pero de reconocer que la ciencia social tiene como materia primera sociedades construidas a partir de trayectorias históricas diferenciadas, y que el conocimiento social, en particular el aplicado, debe ser sensible a las diferencias entre las sociedades.

En el caso de la sociedad civil latinoamericana, heredera, en buena medida, de la tradición de izquierda, las dificultades de elaborar un pensamiento original tienen un substrato propio. La crisis del marxismo, que ha sido el marco conceptual a partir del cual durante las últimas décadas la izquierda buscó descifrar nuestra realidad social, y los nuevos desafíos planteados por la globalización disminuyeron nuestra capacidad de "pensarnos". Obviamente no defiendo un pensamiento nacional original, pero la capaci-

dad de que seamos, usando un concepto cuñado por Fernando Henrique Cardoso en relación a CEPAL, "originales en la copia". [8]

La llamada sociedad civil global solo tendrá una dinámica democrática cuando las diversas sociedades civiles lleguen a ser capaces de elaborar propuestas y valores en contacto con la realidad nacional y de esta manera interaccionar, como agentes autónomos, con las agendas globales. Caso contrario, las sociedades civiles de los países de América Latina seguirán siendo el territorio onírico de intelectuales europeos (y algunos norteamericanos), solo que los sueños de los demás son generalmente nuestras pesadillas.

## *Conclusiones*

Es necesario asumir la diversidad de la sociedad civil y fomentar el debate en su interior, de manera que se constituya en un espacio efectivamente democrático. La sociedad civil no puede ser dividida simplemente en dos grandes agrupamientos – uno, el portador del bien, otro, hoy denominado *uncivil society* (terroristas, organizaciones criminales), que, así caracterizado, es retirado del Pantheon de los Justos. La sociedad civil, también ella, muchas veces se encuentra en el terreno gris.

Tendencias antidemocráticas, burocratizadotas y autoritarias están presentes en la organización del Foro Social Global y en las ideologías por el vehiculadas. Desde su ini-

8 La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. In: VILLAREAL, René (ed.). *Economía internacional: teorías del imperialismo, la dependencia y su evidencia histórica*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

cio, el Foro Social Global parece preso a una visión dicotómica: o bien se transforma en sucedáneo de partido político con un programa propio, o bien sigue celebrando la diferencia de manera por veces banalizadora en que cada uno vive en su gueto onírico, celebración que no exige el confronto de ideas sino solamente compartir el odio al gran enemigo, la ecuación neo-liberalismo/Estados Unidos.

¿Cómo transformar las ONGs en agentes políticos responsables, capaces de participar de la elaboración de estrategias de intervención social? La forma de avanzar en la maduración de una sociedad civil eficaz, que no paire sobre la sociedad, es confrontarla con los problemas prácticos y las realidades de la política democrática en cada país. Sin embargo, para que eso llegue a pasar, la sociedad civil tiene que asumir y expresar los desafíos nacionales y no ser un pálido reflejo de las agendas de los países del norte exportadas por las fundaciones y/o por las así llamadas ONGs internacionales.

Aquí, retomando mi argumento anterior, postularía que lo que les ha pasado a muchas ONGs es parte de un fenómeno más amplio, que ha transformado la sociedad y la política latinoamericana en las últimas décadas: el alejamiento de las élites intelectuales de los cuerpos intermediarios (sindicatos, partidos políticos) que las ponían en contacto con las camadas populares y con el estado.

Hoy, el servicio público en Brasil, excluidos los sectores que presentan condiciones de empleo especialmente favorables (como el judiciario o en el caso de los economistas, muchas veces como una estrategia de ascensión posterior al sector privado) perdió su atractivo para buena parte de las élites profesionales, que son absorbidas por las grandes

empresas. En el caso del mundo de las ONGs, su dinámica organizacional y estrategia de supervivencia las encapsulan y limitan a su integración con los sectores populares, que ahora se transforman en el público-cliente de sus servicios.

Obviamente este tema nos remonta a los problemas más amplios de las consecuencias de la crisis de los partidos políticos y sindicatos, así mismo como el nuevo individualismo y las nuevas formas de participación política, que sobrepasan los límites de esta presentación.

La sociedad civil brasileña y la latinoamericana se encuentran en una encrucijada. Los nuevos vientos políticos en América Latina, nacionalistas y populistas, que apelan a los contingentes de población que se sienten marginalizados, están modificando la textura de la política nacional e incluso creando tensiones entre estados en el plano regional. En algunos casos, la sociedad civil va descubriendo su fragilidad y su baja penetración en el tejido social en situaciones de crisis o polarización política. En ciertos casos, como en Venezuela, el estado recrea su "propia' sociedad civil; en Bolivia, corre el riesgo de quedarse a remolque de los movimientos sociales y en Argentina los movimientos sociales son revinculados a la máquina de poder peronista. El Foro Social Global en Caracas transformó los organizadores del evento en instrumentos de un gobierno con fuertes tendencias militaristas-autoritarias y cuyo proyecto político representa la anulación de la sociedad civil.

La sociedad civil en el continente todavía reproduce la mezcla ambigua de anarquismo (desconfianza delante de cualquier acción del estado) y salvacionismo político (solo a partir del estado se puede cambiar la sociedad), ambigüe-

dad que caracteriza la cultura política del continente. La nueva dinámica política de la región en general y de Brasil en particular producirá nuevos desplazamientos en la llamada sociedad civil. Esperemos que por lo menos parte de la sociedad civil que hoy se siente frustrada reaccione y tenga un papel central en la reinvención de las formas de hacer política en democracia.

# Sociedad civil y democracia en Brasil: crisis y reinvención de la política

Miguel Darcy de Oliveira[1]

## *Descreencia en la política y emergencia de una cultura cívica*

Veinte años después del restablecimiento de la democracia en Brasil vivimos un nuevo momento de transición. Viejos modelos y nuevas ideas se confrontan en el imaginario de la sociedad.

1 Miguel Darcy de Oliveira es director de las ONGs Comunitas y IDAC, coordinador en el Instituto Fernando Henrique Cardoso del proyecto Sociedad Civil y Democracia en Latinoamérica. Investigador y activista social, sus temas prioritarios de trabajo son el papel estratégico de la sociedad civil, opinión pública y nuevas tecnologías de información en la reinvención de la democracia y de la política.

Crisis política y, más profundamente, crisis de la política coexisten con nuevas formas de participación de los ciudadanos. Indignación contra la corrupción, exasperación frente a la violencia y incivilidad, ausencia de una visión compartida de futuro coexisten con la emergencia de nuevos procesos de participación y transformación social.

Son tiempos de incertidumbre, riesgo y perplejidad. Tiempos también de creatividad, experimentación y reinvención. Esta tensión entre lo viejo y lo nuevo se sintetiza en la siguiente paradoja: descreencia creciente y generalizada de la población en las instituciones políticas y, a la vez, emergencia de una cultura cívica de diálogo y debate.

Stephen Coleman de la Universidad de Oxford define la democracia contemporánea como "un encuentro entre extraños" en la medida en que las relaciones entre ciudadanos e instituciones políticas se caracteriza por la distancia, opacidad, desconfianza y falta de respeto.

Los políticos están convencidos de que la población no sabe exprimirse; la población está convencida de que los políticos no saben escuchar.

La persistencia de esta crisis de legitimidad de las instituciones políticas abre camino para regresiones autoritarias y populistas que pueden venir a constituirse en una amenaza al proceso democrático mismo.

Por otro lado, la emergencia de una cultura cívica de participación, argumentación y comprensión crítica apunta hacia la reinvención de la política y de una democracia enraizada en el cotidiano de la gente y en la dinámica de una sociedad en constante movimiento.

## *El papel estratégico de la sociedad civil*

La democracia - proceso de construcción colectiva y obra siempre inacabada - se ha expandido y fortalecido significativamente en Brasil a lo largo de los últimos veinte años por la acción de una sociedad civil vibrante y participativa.

En su multiplicidad y diversidad, las iniciativas de ONGs, movimientos sociales, fundaciones e institutos, ampliadas por innúmeras redes, foros, alianzas y coaliciones, captan demandas emergentes, dan voz a nuevos actores, testan soluciones innovadoras, presionam gobiernos e influencian a la opinión pública.

Este creciente protagonismo de la sociedad civil es expresión de la capacidad de los ciudadanos de actuar por sí mismos. La lógica de la sociedad civil es la de la libertad, autonomía y diversidad. Las iniciativas son tan variadas cuanto las cuestiones sociales y la energía de quienes se mobilizan alrededor de ellas.

La legitimidad de las ONGs no viene de un mandato electivo y tampoco de una representatividad derivada del número de sus miembros. Viene de las causas que promueven y de las acciones que emprenden. Las organizaciones y movimientos de la sociedad civil son aquello que hacen: sus ideas, valores, mensajes, propuestas y realizaciones.

El poder de la sociedad civil es de una naturaleza *soft.* No es el decidir o imponer sino de experimentar, innovar, denunciar, proponer, persuadir e influir.

En la sociedad civil no hay instancias de control y tampoco unanimidad sobre qué hacer. No es necesario pedirle permiso a nadie para actuar. Tampoco hay jerarquía prede-

terminada de prioridades. No hay ni podría haber una instancia de reglaje capaz de decir si una determinada causa es más o menos importante que otra.

En regímenes autoritarios, la sociedad civil, mientras sea espacio de libertad y de participación, se contrapone al Estado. En la democracia, la relación no es de oposición, tampoco de subordinación. Su fortalecimiento no es causa ni consecuencia de la debilitación del Estado. Más sociedad civil no quiere decir menos Estado. La sociedad civil existe por sí misma.

Como construcción de los ciudadanos, la sociedad civil tiene sus raíces en lo privado. Pero de la misma manera que público no es sinónimo de estatal, privado tampoco es sinónimo de mercado. Al movilizar energías, competencias y recursos privados en actividades de interés público, el protagonismo de la sociedad civil rompe la polaridad entre público y privado.

La sociedad civil no es homogénea. No es un 'mundo del bien', guiado por valores puros y nobles, en contraposición a los 'males' del Estado y del Mercado. Arena de debate, la sociedad civil es cruzada por los conflictos y controversias presentes en la sociedad.

En este sentido, la propia expresión 'sociedad civil organizada', hasta muy poco tiempo celebrada como etapa más elevada de consciencia política, envejeció y suena hoy como un anacronismo.

La participación de los ciudadanos es inorganizable y, en un cierto sentido, es precisamente en esta desorganización – reflejo de la creciente fragmentación del mundo contemporáneo – que reside su fuerza. Cualquier tentativa de apropiación de este espacio necesariamente abierto por un

actor social o proyeto político – pretensión ilusoria y condenada al fracaso - va de encuentro a su irredutible libertad y autonomía.

Hay quienes vean en la pluralidad de iniciativas, actores y temáticas, un riesgo de fragmentación y dispersión de energías que dificulta o puede llegar a obstruir la elaboración de una visión de conjunto de la sociedad y la formulación de una estrategia común de transformación social.

La tendencia a la fragmentación parece inexorable. Lo que no impide el proceso de transformación de la sociedad, pero sí hace que dicho proceso se dé por nuevos caminos más fluidos e impalpables.

Ya no hay una gran narrativa o proyecto hegemónico capaz de unificar la acción de los actores sociales. La sociedad civil no es y tampoco puede ser un partido político con una propuesta de poder. No tiene y tampoco puede tener una estrategia uniforme y acabada de transformación social.

Su faz más visible es la de un conjunto de organizaciones y movimientos, pero es mucho más que esta vertiente organizacional u organizada. Sociedad civil organizada es una vieja idea en la medida que no da cuenta de tres fenómenos que caracterizan la sociedad contemporánea:

- la afirmación como actor social de un 'nuevo individuo' capaz de pensar y decidir por su propia cabeza;
- el protagonismo creciente de una opinión pública que se informa, delibera, toma posición e influye;
- la apertura por los medios y por las nuevas tecnologías de información de un ambiente inédito para la formación de opiniones, comunicación y debate.

### *La emergencia del individuo como actor social*

En la sociedad contemporánea, las personas tienden a ser más "inteligentes", "rebeldes" y "creativas" que en el pasado, en la medida en que son constantemente llamadas a elaborar juicios de valor y a hacer elecciones, donde antes había apenas conformación a un destino preestablecido. Esa mayor capacidad de las personas de pensar por su propia cabeza, formular juicios de valor y decidir por sí mismas es consecuencia de la declinación de las diversas formas de autoridad fundadas en la religión o en la tradición.

Antes el destino estaba predeterminado. Hoy cada uno elige y construye lo que quiere ser por medio de múltiples decisiones. Cada uno de nosotros en su vida cotidiana, incluso en la esfera íntima, se encuentra confrontado a elecciones que ya no están prescritas por una autoridad incontestable y tampoco reguladas por la ley.

La experiencia del cuerpo y de la sexualidad, la decisión de casarse o no casarse, mantener el matrimonio u optar por la separación, tener o no tener hijos, interrumpir o no un embarazo indeseable, ejercer el derecho de morirse con dignidad – todo ese conjunto de cuestiones está en abierto y es objeto de deliberación y elección. La misma preservación de la relación amorosa exige de cada uno atención y cuidado constante con el otro, que es también un sujeto dotado de deseos, voluntades y capacidad de elección propia.

En el pasado, tradición y religión determinaban identidades que eran destinos. Hoy la identidad se construye por las elecciones que cada uno hace. Cada uno busca ser lo que es. Pero en la sociedad contemporánea cada uno, como lo diría Fernando Pessoa, es muchos. Las identidades son

múltiples y fluidas como es múltiple y fluido el repertorio de experiencias y pertenencias.

En tiempos de colapso de las grandes narrativas y proyectos totalizadores, la emergencia de este individuo que piensa, delibera y decide es un fenómeno que precisa ser entendido y valorado en su capacidad de revitalizar la democracia y la política.

Alain Touraine observa que "el espacio público se está vaciando por arriba y se está rellenando por abajo". Esta formulación capta con acuidad el doble fenómeno de agotamiento vaciamiento de la política, incapaz de tratar con los problemas globales, y de ejercicio por el individuo de un creciente poder de elección y decisión sobre cuestiones que afectan directamente su vida y su futuro.

Es hora de superar viejos y arraigados prejuicios contra lo individual y lo personal entendidos como negación de lo social y de lo colectivo. Cada uno se construye como sujeto y ciudadano en la resistencia que opone a lo que niega su libertad y en la búsqueda incesante de dar sentido a su propia vida. Esa construcción no se puede dar en el vacío. Cada uno solo puede ser lo que quiere ser en la interacción con los demás.

Estamos delante de una nueva articulación entre vida personal y debate público, responsabilidad individual y colectiva, libertad y solidaridad. El proceso de construcción de sí es inseparable de la dinámica de transformación social.

### *La emergencia de la opinión pública y la apertura de nuevos espacios para la formación y comunicación de opiniones*

Ciudadanos capaces de pensar por la propia cabeza, deliberar y tomar posición están en la base de un segundo fenó-

meno de gran significado para la construcción de una política abierta y una democracia en el cotidiano: la emergencia de una opinión pública con creciente poder de influencia en el debate público.

A ejemplo de la emergencia del individuo como actor, el surgimiento de una opinión pública informada y participante es un fenómeno reciente y global que se viene exprimiendo con gran fuerza en el Brasil contemporáneo.

> *Manuel Castells ha sido uno de los primeros a llamar la atención para el cambio representado por la transición de una esfera pública anclada en las instituciones políticas para una esfera pública estructurada en torno al sistema de comunicación.*

> *La voz de los ciudadanos se hace escuchar cada vez más por medio de las manifestaciones espontáneas de la opinión pública. La gente se informa, elabora juicios de valor y toma posición sobre cuestiones de interés público con base en el debate y deliberación que ocurren en los espacios abiertos por los medios de comunicación y por las nuevas tecnologías de información.*

Cada vez más la gente elabora sus puntos de vista, opiniones y opciones con base en lo que vive y ve. Si la visión y la vivencia no tienen relación con los mensajes de los políticos, el resultado inexorable es la descreencia y pérdida de confianza.

La oposición global a la invasión de Irak, justificada en base a informaciones inverídicas, y la reacción ejemplar del pueblo

español, castigando el Gobierno Aznar por su manipulación de la información sobre la autoría del atentado de Madrid en marzo del 2004, son dos ejemplos recientes y elocuentes de la exigencia de verdad mientras valor político primordial.

El otro lado de la exigencia de verdad es la capacidad de la población de percibir y rechazar los gestos demagógicos, las falsas soluciones, las promesas y palabras vacías, los abordajes simplistas de problemas complejos.

El resultado sorprendente del referendo de octubre del 2005 sobre la prohibición del comercio de armas y municiones en Brasil también puede ser comprendido a la luz de los fenómenos que aquí están siendo discutidos : el poder de la Internet como ambiente para la formación de opiniones y la capacidad del ciudadano de pensar por la propia cabeza, confrontar puntos de vista, deliberar y tomar posición.

En el debate sobre el desarmamiento, innúmeros grupos e individuos utilizaron los espacios virtuales para exponer libremente sus puntos de vista, en un lenguaje sencillo y directo. Inopinadamente se abrió un foro de ideas abierto a la contribución de múltiples participantes. Una determinada opinión no tenía más peso o autoridad que una otra. No había instancia de control de lo que podía o no ser dicho, de lo que era o no políticamente correcto.

Blogs y comunidades virtuales han sido creados del día a la noche. Amigos y compañeros cambiaron emails sobre los puntos de vista en discusión. Ideas han sido confrontadas en una gran conversación que se prolongó en los ambientes de trabajo, en la familia, en los espacios de ocio. Gente que habitualmente pensaba de la misma manera se veía ahora defendiendo posiciones conflictivas. Apelaciones emocionales y argumentos simplistas han sido cuestiona-

dos. Cada uno se ha visto delante del desafío de elaborar, sustentar y, eventualmente, modificar su opinión.

En España como en Brasil, los ciudadanos están demostrando que, por cuenta propia, pueden llegar a ser mucho más creativos e innovadores que los políticos en el manejo de las nuevas tecnologías. La sociedad es aparentemente menos organizada y organizable pero más conectada e interactiva.

Lo que coloca la importancia estratégica para la democracia contemporánea de la preservación de la libertad de la Internet y del sistema de los medios como un bien público.

George Papandreou, líder del PASOK en Grecia y presidente de la Internacional Socialista, afirma que la gente quiere una nueva relación con el poder. Por el hecho de que se sienten más libres y autónomas en su vida cotidiana quieren también ser respetadas en su capacidad de entender problemas, tomar posición y actuar.

Los ciudadanos ya no se contentan con la posición de receptores pasivos de mensajes y palabras de orden. Ya no quieren ser espectadores sino actores. Quieren hablar y ser escuchados. Quieren que a ellos la verdad les sea dicha de forma clara y quieren estar seguros de que será llevada en cuenta su contribución.

En la historia reciente brasileña hay varios ejemplos de situaciones en que los ciudadanos han enseñado que son plenamente capaces de entender problemas complejos, acoger argumentos, superar prejuicios y dar respuestas innovadoras.

La campaña por el restablecimiento de las elecciones directas para presidente, la movilización por el *impeachment* de Collor bajo acusación de corrupción, la participación espontánea y masiva de los ciudadanos en la campaña de

combate al hambre lanzada por un líder del mundo de las ONGs, Betinho, el apoyo popular al Plano Real de lucha contra la inflación, la unión de fuerzas entre gobierno y sociedad en la lucha contra el SIDA, el cambio de los patrones de consumo de energía en respuesta al riesgo de "apagón" – todos eses ejemplos exprimen, más allá de la especificidad de cada situación, un mismo mensaje: cuando se les respeta la inteligencia a las personas, cuando se les explica lo que está en juego, cuando se les hace un llamamiento con credibilidad a su creatividad y solidaridad, la respuesta tiende a ser la más amplia posible y se supera el divorcio entre poder y querer popular.

El gran desafío para una nueva política no es, por lo tanto, la desinformación o la apatía de la gente. De hecho, es la incapacidad – o, por lo menos, la extrema dificultad – de los políticos de comprender, respetar y confiar en la capacidad de los ciudadanos.

## *Un nuevo perfil de sociedad*

En sistemas abiertos y complejos – como la sociedad brasileña – el orden no se impone de arriba para abajo a partir de una instancia central de comando y control. Tampoco la transformación se implementa según estrategias uniformes y preestablecidas.

El cambio es un proceso constante que ocurre de modo simultaneo en múltiples puntos. Acciones pioneras, experiencias innovadoras, proyectos ejemplares, articulaciones imprevistas se difunden y se irradian con gran velocidad.

Esas iniciativas e interacciones descentralizadas producen un impacto sobre el sistema como un todo, generando

una masa crítica de nuevas ideas, mensajes, propuestas, conocimientos y experiencias. Agentes locales, experimentadores sociales, conectores y comunicadores amplifican y retransmiten las innovaciones en una dinámica continua de experimentación, aprendizaje, corrección, reorganización y expansión.

Reconocer eses nuevos procesos de participación y transformación no implica en su idealización. Libertad y autonomía coexisten con mayor incertidumbre y riesgo. Desigualdad, exclusión y violencia generan desesperanza y anomia. No todas las emergencias tienen signo positivo. Comprender el sentido de eses nuevos procesos que contrastan fuertemente con los antiguos modelos, centralizados y centralizadores, es un desafío para los actores sociales y políticos.

En este debate hay que tener en cuenta incluso el riesgo de manipulación por la parte de un neo-populismo de las dinámicas emergentes de la democracia participativa para debilitar la democracia representativa y fortalecer el control autoritario de la sociedad por el estado.

La rearticulación del sistema político con las nuevas formas de cultura cívica y participación ciudadana pasa por múltiples caminos que van desde la experimentación de nuevas formas de escucha de los ciudadanos y realización de primarias para la elección de candidatos a experiencias innovadoras de democracia deliberativa por medio de la expansión de procedimientos deliberativos de consulta y toma de decisión por la población.

Nuevos actores y procesos suscitan nuevas cuestiones. Como, por ejemplo, la interrogación sobre el papel de las estrategias y proyectos de transformación social en siste-

mas abiertos en los cuales el poder está en múltiples lugares y el cambio es proceso continuo y descentralizado. O la indagación sobre la capacidad de las nuevas dinámicas de participación de llenar de revitalizar la democracia representativa y generar sentido, valores, esperanza y perspectiva de futuro.

# La experiencia Chilena: El revés de la trama

Ernesto Ottone[1]

Se suele poner a Chile como una experiencia positiva de desarrollo en los últimos años y con cierta razón, pues sus resultados son notables en lo económico, en lo social, lo cultural y lo político. En ocasiones se hace con un cierto sesgo ideológico mostrándolo sólo como el éxito del buen alumno del "Consenso de Washington". En su reciente libro "Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial", Manuel Castells ha desacreditado tal majadería al plantear que el Chile de la democracia constituye un modelo diferente al de la dictadura militar que denomina "modelo autoritario, liberal y excluyente".

1 Secretario Ejecutivo Adjunto - Cepal

EI entiende por modelo autoritario excluyente "aquel modelo de desarrollo que excluye de los beneficios del crecimiento a gran parte de la población mediante el ejercicio autoritario e incontrolado del poder del Estado, al tiempo que prioriza los mecanismos de mercado sobre los valores de la sociedad, sin aplicar políticas publicas correctoras de las desigualdades y de los privilegios de las elites sociales y económicas".

*Agrega a continuación que por modelo democrático liberal incluyente que corresponde al período democrático "entiendo un modelo de desarrollo gestionado a partir de un Estado democrático resultante de la libre elección de los ciudadanos y que aun manteniendo los mecanismos de mercado como forma esencial de asignación de recursos, implementa políticas publicas encaminadas a la inclusión del conjunto de la población a los beneficios del crecimiento, en particular mediante una política fiscal redistributiva y un esfuerzo creciente de políticas publicas en la mejora de las condiciones de vida de la población a través de la educación, la salud, la vivienda, la infraestructura de servicios, los equipamientos sociales y culturales, las ayudas y subsidios a las personas necesitadas.*

EI modelo es también incluyente porque establece mecanismos de negociación y consulta con los actores sociales, buscando la elaboración de políticas económicas y sociales mediante un consenso con representantes de los distintos grupos de interés existentes en la sociedad".

Ello no quiere decir que lo realizado en 15 años de democracia en Chile no tenga carencias y problemas económicos, sociales, políticos y que tenga exigencias y nuevas

tareas por delante si quiere sostenerse en el tiempo y alcanzar el umbral del desarrollo en un tiempo prudente.

Sólo a título de ejemplo podemos señalar que en materia de equidad, todavía Chile mantiene niveles muy altos de desigualdad en la distribución del ingreso, que pese a su disminución, los niveles de pobreza son inaceptables, que lo logrado en cobertura educativa esta lejos de los resultados esperables en los niveles de calidad de la educación.

Chile tiene retrasos evidentes en ciencia, tecnología e innovación de cuya superación dependen sus niveles futuros de competitividad.

Pero puesto a resumir, si me preguntaran cuál es la clave del éxito de la experiencia chilena, por parcial que ésta sea, diría que el período dictatorial generó muchos efectos no buscados que han sido los pilares de la reconstrucción democrática.

Uno de ellos, quizás el más importante y novedoso, fue que en vez de destruir a la izquierda, genero dos izquierdas.

Una izquierda minoritaria que continuó apegada al discurso revolucionario o de altenartivismos varios, ferozmente contraria a la economía de mercado.

La otra izquierda que genera es mayoritaria y por primera vez en Chile abandona en su practica y en sus concepciones teóricas, aun cuando de manera más lenta, en este ultimo aspecto, toda veleidad revolucionaria, adopta con tonalidades diversas el reformismo socialdemócrata y constituye una alianza sólida con la democracia cristiana capaz de darle gobernabilidad y progreso a Chile por tres períodos presidenciales e iniciar un cuarto.

Dicha coalición, la Concertación, se ha caracterizado por su reformismo gradualista, prudente pero perseverante, ba-

sado en la progresiva modificación de la estructura económica, social y política heredada de la dictadura a través de políticas publicas orientadas a lograr un crecimiento con mayores niveles de equidad, a limitar los efectos no igualitarios del capitalismo a democratizar una sociedad marcada por fuertes rasgos de conservadurismo y autoritarismo. En suma, por un progresismo que encarna la Concertación en su conjunto.

Este camino exitoso cristaliza con el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, quien ha concluido su mandato con mas de 70% de apoyo, con un nivel de crecimiento del País en torno al 6%, con una disminución de los niveles de pobreza y pobreza extrema que alcanzan hoy 18,8% y 4,7% respectivamente, con una Constitución democrática, con las Fuerzas Armadas plenamente enmarcadas en la Republica democrática, con avances profundos en casi todos los aspectos del desarrollo y siendo sustituido por una mujer, Michelle Bachelet, de la misma coalición, quien personifica de manera emblemática la fuerte ruptura del conservadurismo chileno y los profundos cambios sociológicos experimentados por la sociedad chilena.

EI particular éxito del presidente Lagos constituye un elemento estratégicamente importante dentro de la experiencia chilena, pues fue el primer Presidente de la Concertación proveniente de la izquierda, miembro del Partido Socialista y a la vez fundador del Partido Por la Democracia. Ello en un régimen presidencial como el chileno fue una novedad mayor.

Recuerdo que entre quienes posteriormente conformamos la Unidad de Análisis Estratégico de la Presidencia, nos preguntamos cuando Ricardo Lagos asumió la presidencia de la República ¿Cuál es el objetivo mínimo al que

aspiramos en el gobierno de Lagos? La respuesta que surgió fue ácida y brutalmente minimalista: "que salga del Palacio de la Moneda después de seis años (duración de su mandato) y por sus propios medios".

En ese sentido, desde una perspectiva histórica el aporte fundamental de Ricardo Lagos ha sido terminar en Chile con la sospecha de que un hombre de izquierda no podía darle gobernabilidad al país, conjugar paz social, progreso social, republicanismo y buena administración. Representar el interés de los mas modestos y a la vez el interés nacional.

En suma, clausuró el signo incompleto o trágico que desde Balmaceda en el siglo XIX y Allende en el siglo XX hablan tenido las experiencias progresistas en Chile.

Podríamos referirnos largamente a los diversos aspectos, logros y también límites de esta experiencia pero nos concentraremos en "el revés de la trama", en la construcción política que no se ve o que se ve mucho menos.

Ya lo hemos señalado, lo central de este entramado fue la creación de un reformismo fuerte que rompe con la tradición revolucionaria, reúne tendencias socialistas y social cristianas históricamente separadas y adquiere una densidad que, sin negar la identidad de sus componentes, va mas allá de ellos y se constituye como una realidad en sí misma que ha dirigido al país por dieciséis años y se apresta a hacerlo por cuatro años más.

Este "concertacionismo fuerte" ha sido la clave del éxito, sin embargo su desarrollo no ha sido lineal. Su fortaleza se ha constituido en torno al ejercicio del gobierno por grupos dirigentes lucidos y no sectarios.

Esto se ha traducido en capacidad para producir estabilidad de conducción, superar los patriotismos estrechos de

partido y reemplazarlos por una visión de país mayor y más abarcadora, que ha conjugado obstinación en los cambios y prudencia en los tiempos, produciendo así una gobernabilidad de alta calidad.

Esto no ha sido fácil, no es una cultura política que en los partidos que la componen haya surgido de pronto como la revelación de Saúl a las puertas de Damasco.

Quizás en un primer momento, ayudó a asegurar el éxito de esta estrategia el miedo que existía en la sociedad chilena hacia un pasado terrible y cercano, la presencia viva y fuerte de Pinochet todavía al mando del ejercito y la cohesión de los "poderes fácticos" que unían como un todo a las FFAA, la cúpula empresarial, la prensa y los partidos de derecha los cuales aunque no eran aun competitivos en los proceso electorales, tenían una base de apoyo superior al 35%.

Esto también permeaba a la Concertaci6n, logrando en los sectores mas de izquierda todavía con nostalgias revolucionarias o populistas una aceptación gruñona pero disciplinada del reformismo, y en la Democracia Cristiana aisló las tendencias nostálgicas del "camino propio" o de visualizar otras alianzas.

Hoy, estos remanentes culturales no han desaparecido, pero las buenas gestiones gubernamentales y el éxito mas allá de todo lo previsible del gobierno encabezado por Ricardo Lagos que acaba de concluir, han reducido su espacio.

Junto con la pérdida de importancia de los remanentes culturales ligados al "miedo político", en Chile se produjo durante el período de la Concertación y particularmente durante el gobierno del Presidente Lagos, una fuerte expansión de las libertades y de los cauces de la diversidad, bajo el impulso de una serie de decisiones que abarcaron

desde el fin de la censura cinematográfica hasta una ley de divorcio vincular, pasando por el término de una serie de anacronismos que restringían el despliegue de libertades públicas y privadas.

Así mismo se impulsó una política cultural que tuvo como resultado una fuerte apertura y un crecimiento de la participación de la gente en las manifestaciones culturales y formas nuevas de expresión societal que contribuyen a la ruptura de un conservadurismo que tiene raíces antiguas en Chile y que fue llevado al paroxismo por la dictadura.

Junto a la pérdida del miedo político en Chile se produjo una disminución del miedo a la libertad. Es así como a través de muchas expresiones se manifestó un mayor escrutinio público, más horizontalidad y transparencia, más voces que asumieron distintas formas de hacerse oír. En resumen el reforzamiento democrático confluyó con un fortalecimiento paulatino pero constante de la sociedad civil.

Se puede entonces afirmar que con Lagos, el miedo quedó sepultado en Chile. Pinochet y los poderes que el encarnaba - no sólo por el fuerte rescate de la memoria y las políticas de verdad y justicia de los gobiernos concertacionistas, sino por sus actos de corrupción - han quedado fuera de la tradición republicana del país; las FFAA han dicho "nunca mas" a la dictadura y han obtenido el reconocimiento de la ciudadanía; entre los empresarios tiende lentamente a consolidarse una visi6n mas amplia del país y del mundo de hoy.

Finalmente, en los partidos de derecha aparece claro que deben disputar el poder en la arena política y que el gran dinero, por grande que sea, no alcanza para ganar las elecciones.

Hoy por lo tanto, lo que mantiene unida a la Concertación no es el miedo, sino el éxito logrado, el apoyo popular, el haber superado conjuntamente crisis y momentos difíciles y una perspectiva de futuro.

Sin embargo, este patrimonio, como todo patrimonio, puede desgastarse y perderse si no se conjuga la comprensión y valoración de los tremendos cambios económicos, sociológicos y culturales sucedidos en el gobierno de Lagos y que en buena parte cristalizan en la actual Presidenta Michelle Bachelet.

Los naturales y necesarios relevos de los grupos dirigentes de la coalición deben hacer suya la necesidad de mantenerla, transformando y renovando la identidad concertacionista, reforzándola ya no por la necesidad que genera el peligro, sino la convicción y el orgullo de un reformismo vivo y saludable que puede llevar a Chile al umbral de desarrollo.

Todo se juega hoy en evitar cualquier asomo de soberbia producto del éxito y optar por la humildad de buscar con serenidad las nuevas formas de continuar la sintonía con la ciudadanía a través de una virtuosa relación entre continuidad y cambio.

Son muchas las cosas que es necesario hacer para que Chile no extravíe su senda, para que ser mayoría no elimine la necesidad de buscar consensos que solidifiquen las transformaciones.

Se requiere mantener como destinatario de la acción del progresismo no a los grupos corporativos de cualquier color que sean, pues si bien a veces representan legítimamente intereses particulares, muchas veces terminan menoscabando el interés de la enorme mayoría de los ciudadanos y so-

bre todo, de los que más necesitan de políticas publicas, pero que tienen menos peso organizacional para exigirlas y controlarlas.

En fin, el éxito de la experiencia chilena hasta ahora tiene su núcleo duro en la sensatez del sistema político que ha ido ennobleciendo las razones que le permitieron rescatar lo mejor de su historia larga. Esa historia viene desde antes de la creación de la republica, como bien lo señaló el inolvidable intelectual boliviano Zavaleta Mercado. "EI momento constitutivo de Chile como Estado y también como Nación, esta dado por la guerra de Arauco, así como el Nilo es la causa final o momento constitutivo de Egipto y la combinación entre la revolución de los precios, la peste negra y la descampesinización lo es de Inglaterra".

Este punto de partida de la nación chilena, donde la necesidad de organización se liga a la sobrevivencia, se expresa posteriormente en un estado oligárquico precozmente fuerte, estable e institucionalizado, mas no inclusivo.

Las turbulencias iniciales del paso al estado mesocrático posterior que aumentó sólo parcialmente la inclusión, no alcanzan a romper esa fortaleza y dieron paso a nuevas formas institucionales democráticas también fuertes y a una función publica relativamente só1ida capaz de mantener la tradición de seriedad y probidad institucional sólo interrumpida por la terrible crisis que abrió paso al interregno dictatorial.

La recuperación de la democracia se identifica con esa historia y genera nuevas virtudes de gobernabilidad notables, que se han acrecentado con los avances obtenidos. Se ha roto el "peso de la noche" del conservadurismo y el país parece orientarse a un futuro sólido, sin dramatismos ni

fundacionalismos entre quienes gobiernan y ojalá tampoco, entre quienes constituyen la oposición.

A una democracia "más aburrida" diría Manuel Castells. Sí, a una democracia mas aburrida pero también a una sociedad más igualitaria y libertaria, donde no prevalezcan el alto colorido de la retórica populista o las pesadillas dictatoriales y nos parezcamos un poquito más - sin perder nuestra vivacidad y, por cierto, nuestro clima - a los países nórdicos, donde los gobiernos pueden cambiar, pero la alta calidad de vida tiende a mantenerse y la miseria ha quedado atrás.

C O L O M B I A

# Paradojas en la Construccion de la Democracia Colombiana

Mauricio Archila Neira[1]

"Colombia es un país lleno de ambigüedades. Tiene una larga historia de democracia ininterrumpida (...) también, ha evitado el ciclo de bonanzas y bancarrotas que ha afligido a sus vecinos (...) Pero, Colombia, también tiene una tradición de violencia extrema"

(Henry Kissinger, 2000).[2]

Más que un país lleno de ambigüedades, Colombia exhibe muchas paradojas. No solo es el contraste –bastante generalizado en la opinión pública internacional– entre estabilidad política y macroeconómica con altas dosis de

1 Ph. D en Historia, Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia e investigador asociado del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular).

2 Citado por Eduardo Pizarro (2004, 205).

violencia, sino también –algo que poco llama la atención a analistas externos e internos– el papel activo de sus ciudadanos en la construcción de democracia a pesar de las adversidades que enfrentan.[3] El análisis de algunas de estas paradojas es el objeto de esta ponencia.

Antes de abordarlas haremos algunas precisiones conceptuales acogiendo la advertencia de Bernardo Sorj (2005) de mirar los conceptos no como categorías estáticas y definitivas, sino como definiciones provisionales que den cuenta de las realidades que pretenden abarcar. Luego abordaremos cuatro líneas de análisis sobre el caso colombiano referidas a la fortaleza diferenciada del Estado, el impacto complejo de la globalización, el carácter del conflicto armado y las nuevas tendencias en los movimientos sociales. Finalmente extraeremos unas conclusiones que resumen los elementos estudiados.

## *1. Precisiones conceptuales*

Es evidente que detrás de categorías como Estado, sociedad civil, democracia y movimientos sociales hay un profundo debate académico y político que no podremos elaborar en su amplitud en estas páginas. Por eso nos limitaremos a presentar resumidamente cómo las entendemos de cara al contexto colombiano.

[3] Este tema no es solo un vacío de analistas como el ex Secretario de Estado norteamericano sino de estudiosos colombianos como Eduardo Pizarro, quien a pesar del título de su reciente libro "Una democracia asediada", no le presta mayor atención. Por el contrario, éste ha sido el foco de investigación nuestra, especialmente desde la perspectiva de los movimientos sociales (Archila y otros, 2002 y Archila, 2003).

Definimos al **Estado** como una construcción histórica de larga duración que no solamente debe ejercer coerción por medio del uso legítimo de la fuerza, sino que también debe alimentar consensos en torno a valores y normas de convivencia. Un primer elemento de esta definición es que el Estado realiza coerción pero también debería construir consensos, aspectos que difícilmente ha logrado consolidar en América Latina y en particular en Colombia, como se verá más adelante. Además el Estado no es sólo un conjunto de instituciones o un instrumento material, sino también constituye un agregado de formas y relaciones de poder. En ese sentido en él cuenta tanto el contenido como la forma.

A la **sociedad civil** se la puede caracterizar como un espacio no estatal, también históricamente construido, en el que convergen individuos y grupos que desarrollan distintos intereses y diversas formas de interacción que van desde la solidaridad y la cooperación hasta el antagonismo y el conflicto. Por tanto no hay que ver a la sociedad civil como un terreno pacificado o moralmente superior al estatal. El choque de intereses y la pluralidad le son consustanciales. Ahora bien, conflicto no quiere decir el aniquilamiento del antagonista, como muchas veces se entiende en Colombia. Además la sociedad civil no remite solo a grupos organizados, allí también se expresan los individuos en dinámicas complejas que entrecruzan la atomización con la colaboración. Por último, la sociedad civil no es el terreno exclusivo de lo privado, en contraposición a lo estatal, ella también construye esferas públicas.

Pero más allá de estas diferencias se trata de conceptos relacionales. Si en la Europa moderna la sociedad civil sir-

vió de contrapeso al poder absolutista, y en ese sentido antecedió al Estado democrático; en América Latina, la mayoría de repúblicas formalmente democráticas precedieron de alguna forma a la sociedad civil, por lo que se habla de un subcontinente con Estados nacionales en construcción pero sin ciudadanos (Escalante, 1993). Independientemente de qué antecede a cuál, tanto el Estado como la sociedad civil se construyen mutuamente. La clave de su respectiva fortaleza está en que cada uno sea autónomo con relación al otro: el Estado para ejercer sus funciones sin presiones de grupos de interés y la sociedad civil para que pueda actuar sin intromisión de institucionales estatales.[4] Lo que antes se pudo ver como una suma negativa –más Estado implicaba menos sociedad civil o viceversa– es en realidad una suma positiva de mutua fortaleza.[5] Igualmente es injustificable, en la teoría y en la práctica, contraponer una esfera política a una social y menos si a la primera se le da un carácter exclusivamente público y a la segunda uno privado. Como hemos dicho, no solo la sociedad civil constituye esferas públicas no estatales, sino que el Estado no está exento de una lógica privatizante. En América Latina la generalización de la crisis de la política borra aún más las artificiales fronteras entre lo social y lo político, cosa que desarrollaremos al final de esta ponencia para el caso colombiano.

4 Otro asunto es la soberanía nacional, hoy puesta en duda por la creciente globalización (Hardt y Negri, 2004). Sin duda la autonomía de los estados nacionales ha disminuido pero no ha desaparecido, pues en el orden internacional ellos todavía cumplen funciones de control territorial y de resolución de los conflictos internos.

5 En esto estamos de acuerdo con lo sugerido por Miguel Darcy de Oliveira en la ponencia preparatoria de este evento (2005).

De **democracia** existen también muchas definiciones. Por ahora baste decir que a diferencia de los griegos, quienes la entendían como gobierno de las elites, los modernos comprenden la democracia como gobierno del pueblo.[6] Para que gobierne el pueblo se necesita una igualdad ciudadana que en la tradición liberal significa la generalización de los derechos civiles y políticos y en la socialista la conquista de los derechos sociales (Marshall, 1992). El proceso de gradual conquista de derechos en Europa a lo largo de los tres últimos siglos ha sido distinto del de América Latina: aquí primero se dio una ciudadanía política limitada y excluyente en medio de unos derechos civiles continuamente amenazados, mientras los sociales no solo han sido precarios sino que lo poco conquistado se está desmontando (Oxhorn, 2003). Si en la reciente ola de democracia en el subcontinente se han extendido los derechos políticos y civiles, el balance en cuanto a los sociales es crítico, como se afirma en los propósitos de este ciclo de seminarios y conferencia internacional.

Pero hoy la igualdad, incluso socio-económica, exige un complemento: el respeto por la pluralidad y las diferencias culturales. Sin ellas la búsqueda de igualdad deriva en artificiales homogenizaciones que impiden el reconocimiento del otro diferente. Por ello, lo que en uno y otro lado del Atlántico se reclama es una igualdad con respeto a la diferencia (Touraine, 1998). En consecuencia, el terreno de los derechos se amplía para incluir también los culturales, que abarcan los de género, étnicos, y otros de índole similar.

[6] Sin remontarse a los griegos José Nun (2002) contrapone la perspectiva de Schumpeter –gobierno de los políticos– a la de T. H. Marshall –gobierno del pueblo–.

En términos procedimentales se suele distinguir entre democracia representativa y participativa. Para nosotros se trata de los dos lados de una misma moneda, pues la representación sin participación pierde sentido y la participación debe dar paso en algún momento a la representación. Sin embargo, el balance en la práctica no es fácil de conseguir. Hoy además hay nuevas representaciones más allá de la tradicional esfera política.[7]

Todo ello conduce a una concepción de la democracia como algo que no se ha logrado, como una utopía que corresponde a la gente construir. En realidad, como dice Armando Bartra, no hay una sola democracia, "hay democracias en tránsito, procesos de democratización" (Bartra, 2005, 329). Incluso en países como los nuestros, con democracia formales de vieja data, la tarea será "democratizar la democracia", según feliz expresión de Boaventura de Sousa Santos.[8]

Aquí es donde aparecen los **movimientos sociales**. Sin ellos muchos de los elementos en tensión aquí señalados no tienen concreción real. ¿Qué son movimientos sociales? Para nosotros son una expresión organizada de la sociedad civil sin que la agoten, pues en ella también están, entre otros, los grupos económicos, las asociaciones religiosas y los individuos. Por movimientos sociales entendemos aquellas acciones sociales colectivas permanentes que se opo-

7 Tema que ampliaremos al final de este escrito. Un caso excepcional que escapa del análisis de estas páginas son las ONG en las que, como bien lo apunta Sorj, hay vocería sin representación o auto-delegación (2005).

8 Citado por Bartra, 2005, 327. La democracia como utopía ha sido planteada en el ámbito político colombiano por el ex magistrado Carlos Gaviria, candidato presidencial del Polo Democrático Alternativo (*El Espectador*, 23-29 de abril, 2006, 14-A).

nen a exclusiones, desigualdades e injusticias, que tienden a ser propositivos y se presentan en contextos socio espaciales y temporales específicos. Ampliemos sumariamente esta definición en sus distintos componentes.

Las acciones sociales colectivas convencionalmente se refieren a acciones de más de 10 personas, que buscan alterar la conducta del antagonista. Decimos también que son permanentes o que tienden a durar en el tiempo. En ese sentido los movimientos sociales se diferencian de la protesta, pues ésta es un hecho más puntual; además no necesariamente ella conforma movimientos sociales y no todo movimiento social se expresa protestando.[9] El componente central de nuestra definición de movimientos sociales es que ellos se oponen a las exclusiones, desigualdades o injusticias. En otras palabras, los movimientos sociales amplían los campos de conflicto de una sociedad. No se limitan a la contradicción de clase; la incluyen pero la desbordan. En ese sentido encarnan los múltiples derechos que la nueva ciudadanía reclama, lo que se sintetiza en la consigna del derecho a tener derechos (Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998).

Igualmente indicamos que los movimientos sociales tienden a ser propositivos, es decir, no son solamente reactivos, sino que también hacen propuestas que, como vamos a ver más adelante para el caso colombiano, cada vez son más políticas, más universales y, por ende, más incluyentes. Ello no significa que necesariamente los movimientos sociales tienen que ser transformadores radica-

[9] Por ejemplo, las feministas no necesariamente tienen que hacer huelgas para que sus demandas sean escuchadas. Asimismo para Tarrow (1997), no todo lo que se mueve es movimiento social.

les de la sociedad, sino que, como dice Manuel Castells (1997), ellos simplemente muestran los conflictos de la sociedad. En ese sentido, afirma él, no son ni buenos ni malos, no son ni reformistas ni revolucionarios, sino que expresan los conflictos existentes en una sociedad concreta. Por último, señalamos que los movimientos sociales aparecen en contextos espacio-temporales determinados. No es lo mismo hablar de las protestas en la época colonial o en el siglo XIX a hablar de aquellas en el siglo XX o a comienzos del XXI. De la misma forma, no se deben poner en el mismo plano las protestas contemporáneas en Europa a las ocurridas en Latinoamérica, e incluso en el subcontinente hay dinámicas diferentes entre países vecinos, como se puede constatar con una somera revisión de lo que ocurre en Brasil, Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador o Venezuela, en comparación con Colombia.

Las relaciones entre movimientos sociales y Estado en América Latina han oscilado entre el antagonismo y la subordinación. El primer polo del péndulo –el antagonismo– ha sido alimentado por una vieja enemistad, ligada con la tradición jacobina y sobre todo marxista, que enfrenta radicalmente la incipiente sociedad civil a los Estados nacionales en construcción. En el otro polo del péndulo cabría la subordinación total de la sociedad civil, cuando no su aniquilación, como pretendieron los autoritarismos de uno u otro signo político en el subcontinente. Entre esos extremos aparece la necesidad de una autonomía por parte de los actores sociales que no significa plegarse al Estado pero tampoco retirarse del escenario de conflicto social por un antagonismo intransigente. Esto implica asumir las reglas de juego de la democracia, pero yendo más lejos, incluso

apostarle a “democratizar la democracia” o a construir otra democracia posible (Bartra, 2005).

Hechas estas precisiones conceptuales abordemos las cuatro líneas de análisis del paradójico caso colombiano, en las que encontraremos sorpresivamente que si bien hay particularidades históricas y coyunturales, existen también elementos comunes con otras sociedades latinoamericanas.

## *2. ¿Colapso o fortaleza selectiva del Estado?*

En el caso colombiano se ha hablado mucho que hay un Estado débil, ausente, fragmentado, e incluso en colapso. Todas estas hipótesis tienen algo de validez pero limitada tanto en la teoría como en la práctica. La debilidad del Estado parece ser un rasgo común a América Latina no solo en la preservación de su soberanía territorial –en lo que Colombia no ha sido excepción por la traumática pérdida de Panamá (1903) y los conflictos limítrofes con sus vecinos, especialmente con Perú (1932-1934)– sino por la precariedad de su unidad nacional y de la inclusión ciudadana. Pero en todo caso se trata de una debilidad relativa y diferenciada de nación en nación. Igualmente hablar de ausencia estatal es insuficiente, al menos para el caso colombiano, puesto que si bien en algunos territorios no se siente su presencia, en otras áreas, especialmente urbanas, es abrumadora. Con razón se podría preguntar qué significa la “presencia” estatal, pues ella no se reduce, como veíamos en las precisiones conceptuales, a la materialidad de instituciones como las fuerzas armadas. Presencia del Estado es también contar con vías de comunicación, escuelas, hospitales, instituciones de concertación y negociación. De la

misma forma hablar de fragmentación del Estado implica suponer que en alguna oportunidad estuvo cohesionado y eso difícilmente ha ocurrido en la vida republicana, al menos de Colombia. Por último, la hipótesis del colapso del Estado fue aventurada por el analista norteamericano Paul Oquist para explicar la Violencia colombiana de los años 50 (Oquist, 1978). Recientemente Eduardo Pizarro la ha revivido para los años 90 con el fin de explicar el desborde y la degradación del conflicto armado en Colombia (Pizarro, 2004). Nuevamente habrá que decir que el "derrumbe" o "colapso" del Estado colombiano, así sea parcial, implica no solo una mirada exclusiva a su expresión material, sino que supone que en algún momento estuvo plenamente constituido, tema controvertible para nuestro caso.

Nosotros preferimos –siguiendo a autores como Fernán González (González y otros, 2002)– hablar de la presencia diferenciada y desigual del Estado, o si se quiere de su fortaleza selectiva: en unas partes del territorio nacional ejerce dominio en forma directa, en otras lo negocia con los caudillos políticos regionales y en otras no ejerce real control. Lo que se ve espacialmente también se puede observar temporal y sectorialmente: en algunos momentos y para ciertas áreas el Estado interviene para garantizar la estabilidad macroeconómica o política protegiendo ciertos intereses particulares, mientras en otros entrega la resolución de tensiones y conflictos en manos de las fuerzas del mercado dejando al garete otras actividades económicas.[10] Es

10 Esto se puede constatar a principios de los años 90 cuando, con la apertura neoliberal, se descuidó la producción agraria mientras se protegió, a veces con excesivo celo, las actividades financieras (Misas, 2002).

claro que los rasgos de fortaleza selectiva del Estado colombiano –que tienen sus paralelos en América Latina– se refuerzan por los periodos de violencia, pero ella no los genera, tienen orígenes históricos que resumiremos a continuación.

En Colombia, como en muchas naciones latinoamericanas, a la caída del imperio español irrumpen múltiples poderes locales y regionales que se disputan el control de la naciente república. Los partidos políticos liberal y conservador, surgidos a mediados del siglo XIX –y que paradójicamente todavía conservan vigencia–,[11] obraron más como federaciones de caudillos regionales que como estructuras modernas. Las múltiples guerras civiles del siglo XIX definieron identidades cuasi-culturales más que programáticas. El mecanismo de relación entre el Estado controlado por uno u otro partido tradicional, y en muchas ocasiones por alianzas bipartidistas, fue el clientelismo. Por lo tanto el Estado colombiano ha sido controlado por dichas federaciones de caudillos o, en tiempos más recientes, por los grupos empresariales. En pocas palabras, es un poder público muy privatizado. Ese es el meollo de su debilidad histórica, o mejor de su fortaleza selectiva, pues en esa lógica privatizante el Estado debe intervenir mucho en materias de orden público, pero poco en asuntos económicos y sociales. Esto es lo que algunos autores han designado como modelo "liberal" de desarrollo y de manejo de la cosa pública (Pecaut, 1987 y Corredor, 1992). No es extraño que,

[11] Aunque ya en declive como se vio en las últimas elecciones parlamentarias de marzo de 2006 en donde sacaron cerca del 35% de la votación –17% y 18% respectivamente–, cuando hasta hace años eran mayoría absoluta. Sobre este punto volveremos más adelante.

en esas condiciones, el Estado colombiano sobresalga en el concierto latinoamericano como poco interventor y que cuente con precarias instituciones de bienestar.[12]

Un rasgo más de esta lógica privatizante del Estado en Colombia es su relativo descuido de lo social.[13] Por éste entendemos la ausencia de reformas estructurales que beneficien a las mayorías y, sobre todo, la precaria institucionalización de los conflictos sociales. Ampliemos brevemente lo enunciado. En la segunda mitad del siglo XX Colombia, como muchos países de la región, se embarcó en una reforma agraria orquestada desde Estados Unidos por medio de la Alianza para el Progreso. Sus alcances fueron limitados, pues no contó con continuidad. Si a finales de los años 60 se buscó incluso presionar desde abajo la dicha reforma, el siguiente gobierno la desmontó.[14] Algo parecido ocurrió con las reformas universitarias y fiscales, por no hablar de la inexistente reforma urbana.[15]

Si nos atenemos a las cifras del componente social en los gastos estatales, tendremos que concluir que hubo una atención fluctuante a asuntos como educación, salud y vi-

12 Los esposos Collier hablan de una tardía incorporación de la clase obrera en Colombia, la cual, además en comparación con otros países de América Latina, es precaria. (Collier y Collier, 1991)

13 Punto que hemos ilustrado históricamente en nuestro estudio sobre Colombia en la segunda mitad del siglo XX (Archila, 2003, cap. 6).

14 Desde 1961, año de la promulgación de la reforma agraria, solo el 11% de las familias de los sin tierra se han beneficiado de ella. Los campesinos hoy poseen solo el 5% de la tierra apta para cultivos mientras los narcotraficantes y paramilitares controlan el 50%, pues éstos se han apoderado de cerca de 4'800,000 de hectáreas entre 1995 y 2003 (Contraloría General de la República, 2005).

15 Luís Alberto Restrepo afirma que en materias de guerra y paz también se manifiesta esta falta de continuidad en "políticas de Estado" (Restrepo, 2006).

vienda, pero que el criterio de distribución de esos recursos fue clientelista o cuando más asistencialista, por lo que no llegó a la población necesitada.[16] Más grave aún, desde mediados de los años 90 el componente de gastos militares ha aumentado –lo que para autores como Pizarro (2004) es un signo del fortalecimiento estratégico del Estado–, lo mismo que el de deuda pública, especialmente externa, con la consiguiente disminución del gasto social.[17] Las consecuencias de esta precaria inversión social se han hecho sentir inmediatamente en el preocupante aumento de los indicadores de pobreza, desempleo y en el deterioro de la distribución del ingreso.[18] Lo que coloca a la Colombia de principios del siglo XXI como uno de los países más inequitativos del orbe.

Si esto es preocupante, hay algo que es generalmente ignorado por no ser tan visible como las dramáticas cifras aportadas. Se trata de la propensión histórica de las elites colombianas a no institucionalizar los conflictos sociales o

[16] Según estadísticas oficiales, la proporción del gasto social sobre el total de gasto público pasó de 16% en 1950 al 40% en 1970 para disminuir a 32% en 1996 (Archila, 2003, 350).

[17] Para 2004. mientras el gasto social escasamente llega al 12% del PIB, el servicio de la deuda sube 16% y el gasto militar pasa a 4%, cuando históricamente promediaba el 2% (Libardo Sarmiento, 2004, 92).

[18] De acuerdo con el analista Eduardo Sarmiento para 2002 el coeficiente Gini –que mide la distribución del ingreso– era de 0,60 y el de pobreza marcaba 0,66, cifras muy por encima de los promedios históricos para el país (Sarmiento, 2005, 5). El primero osciló entre 0,57 y 0,58 en los años sesenta y setenta, mientras el de pobreza alcanzó a bajar a 0,49 en 1990 (Archila, 2003, 352-354). La tasa de desempleo que promediaba el 10% en los años 90 llegó a superar el 20% a comienzos de este siglo, para disminuir luego a 13% en 2004 (Libardo Sarmiento, 2004, 91). Por supuesto parte de la disminución de estas cifras responde al cambio en las categorías de análisis estadístico que promueve el gobierno de Uribe Vélez. Al respecto véase la reflexión de Jorge Iván González (2005).

a institucionalizarlos precariamente; en pocas palabras a no incorporar al pueblo en el juego democrático. Aquí puede contar que en Colombia no ha habido populismos en el poder que, con lo discutibles que fueron para América Latina, produjeron una forma de incorporación del pueblo a la nación (Palacios, 2001).[19] La débil institucionalización de conflictos es grave porque limita la posibilidad de expresión de los sectores subalternos, pilar fundamental en la construcción de la democracia. Con todo, como veremos al final de esta ponencia, estos sectores no son pasivos y luchan, a veces a empellones, por reversar esta exclusión.

Los partidos tradicionales, salvo algunas coyunturas breves, no han buscado mediar entre los sectores subalternos y el Estado. Los utilizaron con fines guerreros o cuando más electorales, pero no propiciaron su incorporación a la nación. Intentos de quebrar esta tradición histórica han sido la Republica Liberal en los años 30 del siglo XX y contados esfuerzos gubernamentales en la segunda mitad del mismo siglo. Por ende, la imagen estatal que aparece ante los colombianos es la desidia y el abandono, y cuando estos tratan de formular reclamos se manifiesta con un rostro represivo. Por lo común, los gobiernos de turno, acompañados por los grandes medios de comunicación, condenaron las protestas populares por considerarlas desproporcionadas en sus fines o medios, cuando no las asimilaron a otra ex-

[19] El populismo agenciado por Jorge E. Gaitán se vio frustrado por su asesinato en 1948, lo que provocó la rebelión popular conocida como "El Bogotazo". Lo más cercano a un populismo en el poder fue el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla en los años 50, quien asumiría claramente un programa populista cuando fue derrotado en 1970 en unas discutidas elecciones.

presión de la subversión armada. Era la lógica de la guerra fría, que paradójicamente todavía tiene ecos en el país aún después de tres lustros de caído el muro de Berlín. Obviamente que este discurso tiene ahora otras connotaciones en el marco de la lucha internacional contra las drogas y el terrorismo, como veremos a continuación. La resultante de esta condena oficial de la acción subalterna, con tibias excepciones oficiales, es que casi nunca se percibió como legitimo el reclamo desde abajo y en consecuencia se penalizó a los protestatarios con el uso de mecanismos de excepción, que terminaron siendo la regla. Por ello el Estado no solo desestimula la organización de los subalternos –la creación de estas instancias no le corresponde, pero no debería obstaculizarla–, sino que cuando ellos la consiguen busca dividirlos o incluso ilegalizarlos como ocurrió en los años 60 con el sindicalismo y los estudiantes y en los 70 con los campesinos e indígenas (Archila, 2003).

Pero más grave es que la legislación orientada a institucionalizar los conflictos se pone en entredicho por el mismo Estado, cuando no se la desconoce abiertamente. El que uno de los motivos de mayor protesta sea el "incumplimiento" de leyes y acuerdos por parte del Estado expresa la gravedad de lo señalado. Incluso en el sector más institucionalizado, como es el sindical, se avanza en la desrregularización de la contratación laboral y en el debilitamiento de sus organizaciones gremiales y de los medios de negociación legalmente reconocidos.[20] De esta manera el Estado pierde la

[20] Según estudios de la Escuela Nacional Sindical (ENS), si la tasa de sindicalización en 2002 solo llega al 5,11% de la PEA –no sobra recordar que en los años 70 llegó a estar cercana al 15%–, la cobertura de la con-

posibilidad de regular la convivencia y los conflictos entre los colombianos, dando pauta a lo que un analista francés llamó la "informalización" no solo de la economía sino del conjunto de las relaciones sociales (Pecaut, 1989).

Es cierto que durante la segunda mitad del siglo XX hubo modificaciones en Colombia que redundaron en un mejor funcionamiento democrático. Así, por ejemplo, la exclusión política de fuerzas distintas al régimen bipartidista del Frente Nacional (1958-1974) –que por 16 años distribuyó paritariamente los cargos públicos y los puestos de representación, y por cuatro periodos alternó la presidencia– fue modificada parcialmente con su lento desmonte y especialmente con la descentralización y la elección popular de alcaldes de finales de los años 80. Estos logros democráticos fueron ratificados por la Constitución de 1991. Pero la nueva Carta alberga una tensión entre la consagración del Estado Social de Derecho y el aliento al neoliberalismo –reflejo de las dos tradiciones que compitieron en su seno, la liberal y la social-demócrata–. De esta forma, mientras se consagran la diversidad cultural, los mecanismos de participación popular y la vigencia de los derechos humanos en sentido integral, no solo civiles y políticos sino sociales y culturales, simultáneamente se alienta la disminución del aparato estatal, la autonomía de la banca estatal y el impulso a las privatizaciones. La Constitución tampoco fue el esperado pacto de paz, pues aunque se desmovilizaron algunos grupos guerrilleros, los que quedaron en armas coparon el

tratación colectiva es escasamente del 1,17% (ENS, 2005, 126). Es decir, los mecanismos legales de negociación son prácticamente marginales en el mundo del trabajo colombiano.

espacio abandonado y nuevos actores como el narcotráfico y los paramilitares irrumpieron con fuerza, elementos que analizaremos luego. De esta forma, los gobiernos de los años noventa oscilaron entre la apertura neoliberal y atender a lo social, de una parte; y entre la guerra y la paz, de otra. La resultante es no solo la pérdida de credibilidad en el marco institucional sino el aliento a una salida guerrera del conflicto armado. Todo ello es muy propicio para que una propuesta autoritaria gane aceptación pública como sucedió en 2002 con el candidato disidente liberal Álvaro Uribe Vélez.

Durante los cuatro años de su primer gobierno se puede hablar del fortalecimiento de la capacidad estratégica de las fuerzas armadas, tendencia que nunca estuvo ausente en los gobernantes anteriores, incluso los que impulsaban los diálogos con la guerrilla. En realidad, desde los primeros acuerdos con la insurgencia en los años 80, siempre se mantuvo la decisión de fortalecer las fuerzas armadas con diálogos de paz.[21] El relativo fortalecimiento militar se ha traducido incluso en mayor presencia de la fuerza pública en el territorio nacional,[22] pero difícilmente esto significa

21 En esto hay una curiosa, o paradójica, coincidencia del Estado con la mayor guerrilla, las FARC, la cual desde sus orígenes proclamó la "combinación de todas las formas de lucha" y, aunque ahora parecen abandonarla, durante las conversaciones con Andrés Pastrana acordaron "negociar en medio de la guerra" (Valencia, 2002).

22 Eduardo Pizarro indica un crecimiento del Ejército Nacional, que contaba en 2004 con 191.000 integrantes y de la Policía Nacional, con 97.000 miembros (Pizarro, 2004, 306-7). León Valencia, por su parte, calcula que para 2001 había 128.000 soldados (Valencia, 2002, 177). Hallar cifras fidedignas del personal de las fuerzas armadas es difícil. Nosotros encontramos referencias que hablaban de 96.000 soldados y 80.000 policías a principios de los años 90 (Archila, 2003, 341), lo que sugeriría un crecimiento sustancial en el Ejército y menor en la Policía. Poco se dice de las

una mayor y mejor "presencia" integral del Estado. El descuido de lo social ha seguido y la desinstitucionalización se agrava con la intervención personal y mesiánica de Uribe Vélez, saltándose los canales regulares, incluidos sus ministros y las autoridades locales y regionales elegidas popularmente. Para lograr los fines que se propone no le tiembla la mano para cuestionar el ordenamiento jurídico. De hecho altos funcionarios de su gobierno han propuesto desmontar aspectos progresivos de la Constitución del 91 como la Tutela –un reclamo directo del ciudadano por preservar sus derechos– y ya derogó la prohibición de re-elección. Hoy el presidente está obteniendo lo que por muchos años buscó la oposición: debilitar a los partidos tradicionales. No solo es la primera vez que una disidencia liberal logra el poder, sino que está empeñado en crear una nueva derecha sobre las cenizas de los partidos tradicionales.[23] Ello ha obligado al sector social-demócrata del Partido Liberal a aclarar su posición ideológica, acercándose a la izquierda. No ocurre lo mismo con el Partido Conservador que, salvo algunas personalidades, está por ahora a la sombra de la buena estrella del Presidente. Para nosotros, esta polarización, que analizaremos al final de este escrito, es algo novedoso pero discutible, especialmente por las dosis que encierra de anti-política, la cual puede ser funcional al autoritarismo

otras fuerzas como la marina y la aviación, que posiblemente estén agregadas al Ejército en los datos de Pizarro. Lo que es más significativo y confiable es su señalamiento sobre la mayor presencia de la Policía en el territorio nacional: ahora en el 95% de los municipios cuando en 2002 tenía una cobertura del 85% (Pizarro, 2004, 304).

23 Es lo que algunos autores han designado como un "bonapartismo autoritario" con grandes dosis mediáticas (Sánchez, 2005).

del presidente –fenómeno en el que Colombia no es única en el concierto de América Latina–. El gran respaldo electoral que Uribe Vélez recibió en el proceso electoral de 2006 propone otra paradoja para la democracia colombiana: las mayorías parecen preferir la seguridad y el orden a costa de cierta libertad y de mayor equidad. Difícilmente este "fortalecimiento" del presidencialismo que debilita otras instituciones oficiales y los partidos políticos, es el camino para consolidar el Estado en sus múltiples funciones y menos para conseguir la anhelada democracia.

Con el fin de entender la debilidad relativa o, mejor, el fortalecimiento selectivo del Estado colombiano y las dificultades en la construcción de la democracia conviene mirar otras dimensiones relacionadas con los procesos de globalización y el conflicto armado que padece el país.

### *3. Los efectos de la globalización*

La procesos de globalización son complejos y no necesariamente todos tienen consecuencias negativas para sociedades como la colombiana. Además, estas consecuencias no son todas imputables a la forma de mundialización de la economía capitalista. Si bien la imposición del dogma neoliberal ha tenido efectos nefastos para la economía colombiana en general y para el bienestar de los sectores subalternos en particular, también es cierto que en los últimos tiempos se han fortalecido mecanismos transnacionales que la gente ha aprovechado para atenuar esos efectos negativos.

La apertura económica a los mercados internacionales, que se había manifestado desde antes en el modelo gradualista de desarrollo colombiano, tomó un carácter ava-

sallador en los años noventa. En realidad lo que ocurrió en esos años fue una apertura "hacia adentro" que permitió el ingreso desbocado de importaciones, especialmente de bienes de consumo no durables y de lujo, con lo que se vio afectada no solo la producción industrial sino especialmente la del campo (Misas, 2002). Como es previsible, estas nefastas tendencias se podrían agudizar con la acelerada firma del TLC con Estados Unidos y el ingreso colombiano al Alca.

Si bien la agenda neoliberal ha caído mundialmente en descrédito en los últimos años, dista de estar en retirada. El desmonte de lo poco de Estado bienestar que tenía Colombia y el furor de las privatizaciones en aras de una supuesta eficiencia del mercado, lejos de disminuir han aumentado en los últimos años como lo muestran las recientes liquidaciones o ventas de empresas estatales de comunicación y bancarias, así como la división de la empresa petrolera, dejándole al Estado la parte menos rentable. Pero más de fondo está el descuido, cuando no el franco abandono, de la función social del Estado que ya denunciábamos. La propuesta neoliberal apunta a que el Estado solo se preocupe de lo social por la vía de la focalización del gasto a los más pobres –los mismos que crea el neoliberalismo– y por medio de subsidios a la demanda. Así, áreas cruciales de intervención como la salud y la educación se han visto profundamente afectadas. La crisis de la educación pública en todos los niveles, especialmente en el universitario, y el cierre de hospitales es una manifestación de este fenómeno. Pero también en el frente laboral el neoliberalismo ha atacado la estabilidad y la calidad del empleo anulando muchas de las conquistas de los trabajadores en materias de ingresos, prestaciones y pensiones, estabilidad laboral,

capacitación técnica y bienestar en general.[24] De esta manera, la agenda neoliberal incorporada con desigual entusiasmo por los gobiernos colombianos desde 1990,[25] ha afianzado la fortaleza selectiva del Estado colombiano.

La apertura neoliberal y en particular la firma del TLC a comienzos de 2006 –que está pendiente de la aprobación de los respectivos congresos– dejando de lado a socios temporales como Ecuador y Perú, refuerza el unilateralismo con que los dos últimos gobiernos vienen manejando los asuntos internacionales. Y no se trata de cualquier unilateralismo; es una política internacional orientada hacia –por no decir al servicio de– los Estados Unidos que también se manifiesta en la agenda contra las drogas y la lucha contra el terrorismo, ambas a la zaga de los dictados de Washington. Aunque se tocan las puertas de la Comunidad Europea y de países como Japón y la China, lo que cuenta en las decisiones oficiales de Colombia es una nueva versión del "respice polum" –mirar a la "estrella polar", metáfora del presidente Marco Fidel Suárez en los años diez del siglo pasado, que significaba volver los ojos a Estados Unidos– (Pizarro, 2004).

24 Estos aspectos fueron impulsados por César Gaviria (1990-1994) y se condensaron en las Leyes 50 de 1990, de reforma laboral, y 100 de 1993, de seguridad social. Actualmente cursa en el Congreso un proyecto de ley para rebajar el salario mínimo lo que afectaría el conjunto de los salarios y la capacidad de consumo de la población.

25 Ernesto Samper (1994-1998) quiso ponerle "corazón" a la apertura, pero las acusaciones de vinculación con el narcotráfico produjeron una crisis de legitimidad que lo hizo orientar el gasto social a objetivos más pragmáticos para salvarse de una condena en el parlamento, e igualmente debilitó los lazos con la comunidad internacional, especialmente con EE. UU., nación que no sólo lo "descertificó" en la lucha contra las drogas ilícitas sino que le negó la visa!

Aunque el contexto mundial no favorece una actitud muy independiente, Colombia ha gastado el poco margen de maniobra en un acercamiento unilateral a la potencia del norte en aras de algunas prebendas comerciales. El crecimiento del cultivo de la coca y de la comercialización de la cocaína, desplazando en importancia a Bolivia y Perú, hace que el país sea el centro de atención de las políticas mundiales antidrogas.[26] Pero nuestras elites asienten y colaboran activamente para que ello ocurra. Así el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), superó con creces el aislamiento a que había sido sometido su antecesor y propuso el Plan Colombia que se adornó de propósitos sociales para esconder su real intención de guerra contra el narcotráfico y su supuesta aliada, la guerrilla. Los gobiernos Clinton y Bush no solo acogieron la propuesta sino que la han apoyado con vigor, convirtiendo a Colombia en su mejor aliado en la región, elemento que muchos de sus vecinos resienten. Después del 11 de septiembre de 2001, Pastrana primero y luego, y en forma más decidida, Uribe Vélez adhirieron a la campaña norteamericana contra el terrorismo, buscando solidaridades en el enfrentamiento interno contra las guerrillas a las que igualmente tacharon de terroristas. Por

[26] Nuevamente las cifras pueden ser engañosas, pero algo indican. Aunque los datos proporcionados por agencias norteamericanas muestran una disminución del área cultivada entre 1999 y 2004 (Rojas, 2006, 67), por recientes informes de prensa, los ajustes en la medición hecha por dichas agencias muestran un incremento para 2005. En todo caso Colombia desplaza a Bolivia y Perú doblando su producción de coca (ibid, 68). La disminución en áreas cultivadas no significa debilitamiento en los ingresos por narcotráfico que llegaban al 3.8% del PIB en 1998 (Pizarro, 2004, 190). Hoy Colombia parece producir el 74% de la base de coca en el mundo (Rojas, 2006, 44).

eso, al contrario de lo que ocurrió en casi toda América Latina, Uribe Vélez no dudó en respaldar a Bush en la aventurada guerra contra Irak.[27] De esta forma el Estado colombiano debilita aún más su precaria soberanía; y lo hace no solo por presión externa sino por iniciativa propia. Esto nos deja bastante aislados en el concierto latinoamericano, como se traduce hoy en la amenaza de Venezuela –nuestro segundo socio comercial– de retirarse de la ya debilitada Comunidad de países Andinos (CAN), a la que Colombia no prestó mucha atención por tornar sus ojos a la "estrella polar".

Si bien la globalización manifiesta estos rasgos negativos para la fortaleza del Estado colombiano y el bienestar de su población, ya decíamos que no toda ella es condenable. Con más frecuencia, movimientos sociales de carácter local, nacional e incluso mundial utilizan diversos mecanismos globales para resistir a los embates del neoliberalismo. Tal es el caso de la universalización de los derechos humanos en el amplio sentido de la palabra y la creación de instituciones trasnacionales que velan por su protección como la Corte Penal Internacional. En el terreno social, por ejemplo, han sido importantes las disposiciones emitidas por la OIT sobre protección laboral o las que obligan a los Estados firmantes –y Colombia lo hizo a comienzos de los 90– a consultar a las comunidades afectadas por megaproyectos de desarrollo o por la extracción de recursos naturales.

[27] Aunque en los últimos decenios hubo momentos de más actividad multilateral, e incluso de cercanía con el resto de Latinoamérica, un antecedente de esta actitud unilateralista fue el apoyo que el gobierno de Julio C. Turbay (1978-1982) dio a Inglaterra en su reconquista de las Islas Malvinas.

Aunque en Colombia no hay altos indicadores de protestas contra aspectos de la globalización neoliberal, este tipo de acción no ha estado ausente y tiende a aumentar con fenómenos como el Plan Colombia, la guerra en Irak y las negociaciones del TLC y del Alca. Además, en forma creciente, las luchas locales se proyectan globalmente, contando con importantes muestras de solidaridad internacional, como ocurrió en las movilizaciones indígenas por preservar su territorio de una explotación petrolera, los U'wa, o de la construcción de una represa hidroeléctrica, los Emberá-Katío (Santos y García, 2004). Igualmente, en forma impensable hace unos decenios, campesinos y medianos empresarios cafeteros, arroceros y panaleros, conectados con redes mundiales, reclaman soberanía alimentaria y un comercio justo mientras reciben solidaridad de sindicatos, estudiantes, feministas, ambientalistas y otros nuevos actores sociales. Incluso no faltan los colombianos que en otras partes del mundo se hayan sumado a las protestas contra la globalización neoliberal, o hayan juntado fuerzas con ciudadanos de los países en los que residen para denunciar a nuestros gobiernos de turno. Esto ilustra también una cierta desterritorialización de las protestas por multitudes que ya no responden a exclusivas identidades nacionales (Hardt y Negri, 2004).

## *4. Conflicto armado ¿callejón sin salida?*

Si el impacto de la globalización es generalizado al orbe, así tenga rasgos complejos en cada nación, el actual conflicto armado parece ser una característica del caso colombiano que hoy escasamente comparte con algunas naciones

africanas y de Europa del Este. Pero no todo es excepcional en nuestra violencia como muestra la historia latinoamericana.

Ya veíamos que Colombia, al igual que muchas nacientes repúblicas iberoamericanas, tuvo dificultades en conseguir la unidad nacional, la que finalmente se logró por la combinación de dominio directo del Estado con uno indirecto y negociado con los poderes regionales que durante mucho tiempo se confederaron en los partidos tradicionales conservador y liberal. Esto desató muchas guerras civiles durante el siglo XIX en las que se enfrentaron las elites por arriba poniendo a los sectores subalternos como carne de cañón. Así ocurrió también con la Violencia de los años 50 del siglo XX, en realidad una guerra civil no declarada que enfrentó por última vez abiertamente a los partidos tradicionales. Tan pronto se apagaba el conflicto bipartidista en el marco de un nuevo régimen de coalición del Frente Nacional surgieron, al igual que en otros países de América Latina, las guerrillas revolucionarias alimentadas por el triunfo cubano. Así aparecieron las prosoviéticas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de rasgos castristas y un poco después el maoísta Ejército Popular de Liberación (EPL). En su momento adujeron la desigualdad social y la exclusión política como motivos de su rebelión. Después de una primera oleada de lucha armada en los años sesenta –que envolvió prácticamente a toda la izquierda colombiana y que tuvo momentos fulgurantes como cuando el sacerdote Camilo Torres ingresó al ELN para caer en combate a los pocos meses–, estas guerrillas cayeron en reflujo del que revivieron en una segunda oleada revolucionaria alimenta-

da por el ejemplo de las guerrillas centroamericanas. En esos años un nuevo grupo armado de proyecciones más urbanas, el Movimiento 19 de abril (M-19), tuvo gran protagonismo. Hasta ahí el conflicto colombiano tenía rasgos parecidos a lo ocurrido en otras partes de América Latina y era relativamente simple: insurgencia contra Estado.

En los años ochenta las cosas se complicaron porque no solo las drogas ilícitas se convirtieron en el combustible del escalonamiento armado sino porque aparecieron nuevos actores como los paramilitares, quienes fueron a veces fomentados por el resentimiento de las comunidades rurales ante los desmanes de la guerrilla, pero también en otras ocasiones fueron creados por sectores de la fuerza pública en el marco de una estrategia contrainsurgente (Romero, 2003). Su vinculación cada vez más estrecha con las mafias del narcotráfico hace que hoy sea difícil distinguirlos.

Por su parte, la guerrilla que había logrado una cierta unidad formal a finales de los años ochenta por medio de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), se polarizó al comienzo del siguiente decenio. Grupos como el M-19, el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores), el movimiento indígena Quintín Lame y la mayoría del EPL se desmovilizaron e ingresaron a la institucionalidad participando en la Asamblea Constitucional que dio origen a la nueva Carta en 1991. Los grupos que no se reinsertaron a principios de los noventa,[28] se expandieron desdoblando frentes y salieron de su nicho original selvático para incursionar en áreas de mayor riqueza, incluidas las de narcocultivos.

[28] Un sector del ELN se desmovilizó en 1994 como Corriente de Renovación Socialista (CRS).

A pesar de la creciente participación de la guerrilla, especialmente de las FARC, en la cadena del narcotráfico, éste sigue siendo un medio y no un fin de su accionar, aunque sin duda esta participación trae consecuencias en su misma ideología y en la moral de sus miembros (Pizarro, 2004 y Valencia, 2002).

Desde el lado institucional las cosas no son mejores. La respuesta del Estado a la violencia política ha sido errática, de corto plazo, por lo común ha sido con fines electorales y no ha contado con mayor continuidad entre los sucesivos gobiernos (Restrepo, 2006, 323-328). Algunos logros como los diálogos de los ochenta o las desmovilizaciones de comienzos de los noventa no han estado exentos del baño de sangre que sigue envolviendo a la nación y, en todo caso, no han logrado silenciar los fusiles.

Los factores descritos hacen que la confrontación armada en Colombia se prolongue más allá de lo que ocurrió en Centroamérica y en Perú, las experiencias más cercanas, y sobre todo que al involucrar crecientemente a la población civil, se degrade hasta convertirse en una de las peores crisis humanitarias que hoy contempla el mundo.[29]

[29] A comienzos de los años 90 Colombia llegó a tener la segunda tasa de homicidios del mundo, después de El Salvador: 78 por 100.000 habitantes en 1991 (Archila, 2003, 237). Aunque ha bajado –en 2002 llegó a 66– sigue siendo muy alta en términos comparativos. La violencia política sería responsable entre el 15 y el 20% de estos crímenes (Pizarro, 2004, 54). Algunas cifras adicionales ilustran la magnitud de nuestra crisis humanitaria: entre agosto de 2002 y diciembre de 2004 se denunciaron 414 casos de desaparición forzada, 3.127 ejecuciones extrajudiciales, 491 torturados y 1.437 amenazas de muerte. En cuanto a violaciones del DIH en solo 2004 se reportaron 2.218 infracciones graves a civiles muertos, heridos, torturados y amenazados, mientras se reportaron 895 combates

Entender el conflicto armado colombiano es un verdadero rompecabezas. Y lo es porque no se trata de un mero ejercicio académico. Cada interpretación implica caracterizar a los actores y al conflicto mismo, lo que tiene evidentes connotaciones políticas. La violencia se puede condenar éticamente, como lo ha hecho la mayoría de los colombianos incluida la izquierda democrática, pero otra cosa es negarse a entenderla. Por ello coincidimos con muchos autores, quienes –en contra de la opinión del actual gobierno de Uribe Vélez– reivindican el carácter político del conflicto, así el componente del narcotráfico y las acciones terroristas oscurezcan cada vez más ese carácter (González y otros, 2002, Valencia, 2002 y Pizarro, 2004). En ese sentido el conflicto colombiano se enmarca en dinámicas históricas y estructurales, aunque con particularidades en cada coyuntura. Así ante la débil presencia estatal en regiones de frontera, la guerrilla primero y luego los paramilitares, se convirtieron en reguladores de los conflictos y en creadores de ordenes para-estatales. Es lo que una socióloga llama también soberanías en disputa (Uribe, 1997). Claro que si esto funciona en ámbitos locales, en los planos regional y nacional predomina la lógica de control territorial y la consolidación de "corredores" para el abastecimiento de armas y pertrechos y la salida de la droga a los mercados internacionales (González y otros, 2002).

El carácter político del conflicto no quiere decir que responda simplemente a "causas" como la desigualdad o la

con 1.906 combatientes heridos o muertos (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la CCEEU, 2005, 145-146). La cifra de desplazados internos se calcula en 3'000.000, algo menos del 10% de la población total del país!

precariedad democrática, según reclama la insurgencia.[30] Incluso modificaciones progresistas para la democracia, lejos de disminuir la confrontación armada, la retroalimentan Tal es el caso de la descentralización, que siendo un logro democrático –pues favorece la mayor participación ciudadana–, en Colombia termina estimulando a los actores armados por el manejo que pueden hacer de los presupuestos locales y regionales. Esto es lo que se conoce como "clientelismo armado". A su vez, la descentralización favorece un mayor protagonismo de las elites regionales y locales, quienes por temor de verse desplazadas por nuevas fuerzas políticas construyen alianzas con actores armados ilegales, debilitando aún más el Estado (Romero, 2003). Por ello consideramos que el carácter político del conflicto reside más en la mutua debilidad del Estado y de la sociedad civil, que estrictamente en "causas" como la pobreza o la limitación de la democracia.

Para entender mejor la complejidad de nuestra confrontación armada resta considerar el aspecto geopolítico. Aunque el colombiano es un conflicto interno, siempre ha tenido connotaciones globales. En el pasado fue más la lógica de la guerra fría que una efectiva participación de potencias extrajeras en nuestra confrontación. Esto explica, en parte, porque continúa vivo incluso después de la caída del muro de Berlín. Por supuesto, la dimensión global tiene hoy ras-

30 Pizarro llega a decir que, en contravía de lo reclamado por la guerrilla, el conflicto armado ha aumentado la inequidad de la sociedad colombiana (Pizarro, 2004, 252-253). Claro que este señalamiento es un tanto simple, pues la insurgencia puede argumentar que ella busca la toma del poder para transformar la sociedad y no meras reformas en el marco del capitalismo.

gos que acotan, pero no determinan totalmente nuestro conflicto. La guerra contra el terrorismo después del 11 de septiembre 2001 pone un nuevo contexto al conflicto colombiano. Ya veíamos como los últimos presidentes acogen sin grandes reservas la agenda antiterrorista norteamericana. De alguna manera ello les sirve para catalogar a los actores armados ilegales como terroristas, desvirtuando a su favor el carácter político de nuestro conflicto.

De esta forma, la superposición de lógicas (locales, regionales, nacionales y aun globales), la multiplicidad de actores y las erráticas respuestas oficiales hacen del conflicto armado colombiano un verdadero galimatías en el que la población civil, especialmente en los campos, es la más afectada.[31] Así se constata en sus efectos tanto físicos –asesinatos, detenciones arbitrarias, desplazamientos y exilio de dirigentes y activistas sociales y políticos–[32] como en el

31 Pizarro insiste en cuantificar los "costos económicos" –directos e indirectos– del conflicto armado en Colombia, pero aporta cálculos muy disímiles que fluctúan entre el 0,5% y el 6% del PIB (Pizarro, 2004, 236, 249 y 252).

32 Además de los datos ya señalados de violación de Derechos Humanos y del DIH algunas cifras sobre actores sociales ilustran lo indicado: según Miguel Ángel Beltrán entre 1974 y 2004 fueron asesinados 2.118 indígenas (Beltrán, 2005, 93); en el caso de los sindicalistas, de acuerdo con la ENS, entre 1991 y 2002 fueron asesinados 1.504 activistas y 421 dirigentes laborales (fuente citada por Delgado, 2004, 56). Aunque el gobierno insiste en que han disminuido las violaciones de derechos humanos a los sindicalistas, las cifras no permiten sacar esta conclusión. Según la misma ENS entre el 7 de agosto de 2002 –fecha de posesión de Uribe Vélez– y el 1 de junio de 2005 se registraron 1.761 violaciones de derechos humanos a activistas laborales, cuando en los tres últimos años de Pastrana la cifra fue de 1.633, es decir hubo un aumento del 7,8%. Si se mira a las mujeres sindicalistas la situación se torna más dramática, pues se pasa

debilitamiento de las organizaciones sociales hasta doblegarlas o desaparecerlas, especialmente en las zonas de choque armado más agudo, para no hablar del genocidio contra organizaciones políticas como la Unión Patriótica.[33]

Ante este escalofriante panorama, los sectores subalternos en Colombia no son pasivos y si bien no pueden dar respuestas masivas y contundentes, precisamente por la capacidad de coerción de los diversos grupos armados, sí levantan valientemente su voz de protesta y proponen salidas al conflicto armado.[34] En forma menos frecuente, pero más notoria, diversas comunidades rurales, especialmente los indígenas del Cauca, han promovido heroicos actos de "resistencia civil" contra la insurgencia, los paramilitares y los desbordes de la fuerza pública (Peñaranda, 2006, 554-559).[35]

de 187 denuncias en los tres últimos años de Pastrana a 529 denuncias en los tres primeros de Uribe: un aumento del 187,5%! (ENS, 2005, 132).

33 La Unión Patriótica fue resultado de las conversaciones de paz entre las FARC y el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986). En general se habla de más de 3000 asesinados de ese movimiento desde 1986. Una investigación no publicada del profesor Iván Ortiz documenta 1.095 casos para los años 1986-1990.

34 Según la Base de Datos sobre Luchas Sociales del Cinep, el rechazo a la confrontación armada, la búsqueda de una solución política del conflicto, así como la exigencia del cumplimiento de los derechos humanos y del DIH constituye el principal motivo de las protestas desde los años noventa. En otra Base de Datos sobre Acciones por la Paz del mismo Cinep se señala que dichas acciones se han escalado desde los años 90 y en particular desde 1997, llegando a más de 50 por año.

35 Algunas autoridades locales y regionales han intentado promover actos de "resistencia", que ya no son tan civiles, pero que logran tener algún impacto mediático. El mismo Presidente Uribe ha buscado cooptar estos métodos en su lucha contra el terrorismo, sin tener el éxito que ha logrado en otros frentes. Este fenómeno, en todo caso, matiza la idea de un Estado monolítico e ilustra la fluidez de lo social y lo político en Colombia.

Otras han promovido "comunidades de paz" con el fin de alejar de sus regiones, así sea temporalmente, a los actores armados (García y otros, 2005). Estos esfuerzos, como en general los desplegados por la sociedad civil en pos de la paz, no han podido cambiar el rumbo de la guerra en Colombia. Sin ser expertos en el tema, nos atrevemos a postular que la salida del conflicto depende especialmente de que las partes –Estado y actores armados ilegales– reconozcan la necesidad de negociar, cosa que parece estar distante en el caso colombiano.[36] Por supuesto el fortalecimiento de un actor político que presione la salida política sería un paso fundamental (Valencia, 2002), pero esto no es un hecho consumado en Colombia porque la sociedad civil está dividida hoy en torno a la paz o la guerra, fruto del cambio en la dinámica del conflicto armado

El Estado, después de veinte años de combinar diálogos de paz con fortalecimiento del aparato militar, en 2002 invirtió los términos de su propuesta. En ello influyó el fracaso de las negociaciones con las FARC en el contexto internacional de la campaña antiterrorista después del 11 de septiembre de 2001. En efecto, Andrés Pastrana, en forma improvisada y con ribetes electorales, le apostó a un proceso de paz sobre la base de crear confianza en la contraparte, sin sacrificar el rearme de las fuerzas armadas. De esta forma a las FARC se les concedió en enero de 1999 una

[36] Pizarro cree que estamos en un punto de inflexión que nos acerca al final del conflicto armado por la supuesta superioridad estratégica de la fuerza pública (Pizarro, 2004), pero eso no es compartido por la mayoría de los analistas, como lo muestra el reciente libro del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia (2006).

zona desmilitarizada, llamada de distensión, con un área de 42.000 km2 –tan grande como Suiza, aunque poco poblada–. La insurgencia, por su parte, llegó a la mesa de negociación envalentonada por los triunfos militares conseguidos a partir de 1996, lo que a su vez fue resultado de su decisión de privilegiar la acción militar sobre la política y de nuevos elementos tácticos (Valencia, 2002). Ninguna de las partes estaba convencida de que la negociación era la única salida; más bien los diálogos eran un paréntesis en la guerra, no el principio de su fin. Así no lo percibió la sociedad civil, que sí estaba convencida de la gran oportunidad política que representaban las negociaciones en la zona de distensión. Por eso acudió a las audiencias públicas y participó en las interminables discusiones programáticas.[37] Pero el proceso no podía llegar a ningún término porque negociar en medio del conflicto era dejarlo continuar en su propia dinámica. Así se hizo evidente el 20 de febrero de 2002 cuando Pastrana declaró rotas las conversaciones con las FARC.

Con el ELN, la otra fuerza insurgente activa, no hubo diálogos en ese momento porque su accionar militar era menos notorio y porque ella misma le apostó a conversar más con la sociedad civil que con el Estado. Con todo, hubo intentos de crear otra zona desmilitarizada con esta guerrilla, aunque mucho más acotada que con las FARC. Pero los pobladores del área (en el Magdalena Medio) se opusieron, en parte presionados por los paramilitares quienes sentían que con ello perdían territorios conquistados a sangre y fuego (Archila y otros, 2006).

[37] Según León Valencia 23.795 personas desfilaron por la zona de distensión para escuchar 1.069 exposiciones (2002, 50).

El resultado de estos fracasos en los diálogos con la insurgencia es un viraje de la opinión pública hacia el discurso de Álvaro Uribe Vélez, quien desde hace años ha sido un acérrimo enemigo de cualquier negociación con la guerrilla para privilegiar la salida militar. Así llega al poder en la primera vuelta en 2002 e inaugura su política de "Seguridad Democrática". Según Eduardo Pizarro ésta tiene cuatro ejes: a) reconstrucción del Estado y de la gobernabilidad democrática; b) quiebra de las "economías de guerra"; c) superación del "empate negativo" por el fortalecimiento estratégico de la fuerza pública; y d) una vez se den las anteriores condiciones se buscarán negociaciones con los actores armados ilegales (Pizarro, 2004, capítulo 7). Por detrás de estas estrategias hay un proyecto autoritario que ha sido denunciado por intelectuales, activistas sociales y las ONG de derechos humanos. Según estas denuncias, el gobierno de Uribe Vélez desconoce que haya un conflicto armado y más bien habla de una lucha contra el terrorismo, lo que involucra a la población civil en esta guerra, negando principios del DIH como el de "distinción" entre combatientes y no combatientes y el de "inmunidad" o la exigencia a los actores armados de no convertir a los civiles en objetivo militar (Zuluaga, 2005, 3).

Recientemente, en su campaña como candidato a la reelección el Presidente Uribe ha ratificado su visión del conflicto en la que resuenan ecos anacrónicos de guerra fría: "el país va a tener que escoger entre la defensa de la política de Seguridad Democrática y el comunismo disfrazado que le piensa entregar la patria a las FARC" (*El Tiempo*, 6 de mayo de 2006, I-6). Como quien dice, el que no está con él, es un "comunista disfrazado", pero no cualquiera sino

uno que le "entregará la patria a las FARC"! En este fuego cruzado la población civil termina siendo la víctima, lo que constituye el meollo de la crisis humanitaria por la que atraviesa el país y que dista de estar resuelta.[38]

Ahora bien, la administración de Uribe Vélez no cierra las puertas al dialogo, pero lo considera como última instancia, salvo en el caso de los paramilitares con quienes ha emprendido un discutible proceso de negociación. Así, hasta el momento –mayo de 2006–, se han desmovilizado 31.431 activos (muy por encima de los cálculos iniciales), que han entregado solo una tercera parte de las armas.[39] Dentro de la llamada Ley de Justicia y Paz, que pretende darle marco jurídico a esta desmovilización (y a otras eventuales con la guerrilla), solo menos del 5% de los paramilitares han confesado crímenes para ser juzgados penalmente, de los cuales cerca de 50 están eximidos por figurar como "comandantes" de esos grupos, y el resto saldrá pronto porque hay múltiples rebajas a las penas. En todo caso el castigo máximo para quienes se acojan a esa ley será de ocho años, cuando la legislación normal tiene como pena máxima 40 años. De esta forma, las masacres cometidas por ellos no serán casti-

[38] En ese contexto se producen las violaciones a los derechos humanos ya señaladas, a las que se suman las crecientes "detenciones arbitrarias" que, entre el 7 de agosto de 2002 y el 7 de agosto de 2004, fueron 6.332 en 507 eventos, lo que equivale a 8,7 personas detenidas diariamente. El carácter masivo e indiscriminado de estas medidas se demuestra en que en solo 77 eventos fueron detenidas 5.535 personas, que por lo general fueron dejadas luego en libertad porque no se les encontró relación con la insurgencia (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la CCEEU, 2005, 147).

[39] *El Tiempo*, 20 de abril de 2006, I-2. Con justa razón la gente se pregunta ¿dónde está el resto de las armas?

gadas, lo que significa una gran impunidad. Tampoco habrá esclarecimiento total de la verdad y menos una completa restitución a las víctimas.[40] Esto lleva a la triste conclusión que el proceso con los paramilitares es una pantomima, pues no solo no hay un desmonte total de las estructuras militares –no se entregaron todas las armas, algunos no se han desmovilizado (se calcula que 1.500 siguen en armas) y otros han regresado a la actividad violenta–, sino que sus conexiones económicas y políticas siguen vivas.[41] Lo que más les preocupa a los paramilitares es la amenaza de extradición a Estados Unidos o la eventual acción de la Corte Penal Internacional. Por eso adhieren al presidente-candidato como tabla de salvación, dada la discresionalidad de la que goza el gobierno para extraditarlos.[42]

40 Un reciente fallo de la Corte Constitucional aunque deja viva la citada ley le pone algunas cortapisas cruciales: declarar el paramilitarismo como delito común y no político, dejar vigentes las penas de los que ya están acusados, exigir la confesión de toda la verdad, reparar a las víctimas con los bienes despojados y no contabilizar el periodo de diálogos para rebaja de la pena. Esto sin duda la modifica reduciendo sus alcances –lo que ha provocado airadas respuestas de los desmovilizados y sus aliados–, pero deja intactos elementos críticos de fondo como los aquí denunciados (*El Tiempo*, 19 de mayo de 2006, 2-8).

41 Algunos políticos señalados de tener lazos con los paramilitares, lograron ser nuevamente elegidos en marzo de 2006, a pesar de haber sido expulsados de partidos incluso de algunos uribistas. Sus estructuras económicas poco han sido tocadas salvo en algunos casos de evidentes actividades ligadas con el narcotráfico. Como si fuera poco, la revista *Cambio* calculaba que 2.500 paramilitares se mantenían en armas o habían engrosado a nuevos frentes de ellos (*Cambio*, 12-18 de junio de 2006, 20-26).

42 Recientes denuncias de infiltración paramilitar en un organismo de seguridad dependiente de la presidencia (DAS), además de signos de corrupción, ponen en duda la distancia que el gobierno pretende mostrar ante estos actores armados ilegales.

Las discutibles negociaciones con los paramilitares y los primeros pasos que se dan con el ELN parecerían responder a una estrategia de aislar a las FARC para enfrentarlas directamente en términos militares y así doblegarlas para que regresen a la mesa de negociación. Ellas, por su parte, si bien han hecho un repliegue táctico, no están derrotadas. Igualmente se niegan a dialogar con el gobierno, aun en asuntos humanitarios, a no ser que se les despeje de nuevo un territorio sustantivo.[43]

Así las cosas, y para concluir este punto, ninguna de las partes en el conflicto están convencidas de la necesidad de negociar y, aunque sectores de la sociedad civil intentan presionarlas, poco pueden lograr ante esta mutua intransigencia. La reelección de Álvaro Uribe Vélez en la primera vuelta del 28 de mayo de este año, en la que obtuvo casi dos terceras partes de la votación –casi 10% más de lo conseguido hace cuatro años–, prologará el énfasis militarista más que político del conflicto armado colombiano. Con ello no solo habrá más guerra sino que la democracia colombiana seguirá debilitándose porque el ideal del mutuo fortalecimiento del Estado y la sociedad civil seguirá estando distante. Pero, por fortuna, la gente no se resigna ante este oscuro panorama. Veámos este componente definitivo en la utopía democrática colombiana.

[43] Subsiste en las FARC una demanda territorial que de alguna manera refleja la búsqueda de reconocimiento nacional e internacional como "fuerza insurgente" y no terrorista. Esto lo traduce en forma pragmática uno de sus comandantes, el "Mono Jojoy", al decir: "pasarán algunos años y volveremos para solicitar varios departamentos o simplemente para ir a salvar lo que quede de nosotros, sentados a la mesa, en algún pueblito de Alemania", en despectiva alusión a los esfuerzos del ELN (Valencia, 2002, 79).

*5. La construcción de democracia desde abajo.*

Para analizar los aportes de los movimientos sociales a la construcción de la democracia en Colombia, consideraremos brevemente lo que enseñan las protestas sociales y luego estudiaremos los nuevos contextos de la acción política desde el mundo de lo social.[44]

Grafico 1

**Luchas sociales en Colombia**

1975-2005

Fuente: Base de Datos sobre Luchas Sociales, Cinep.

[44] En esta sección nos apoyamos en la Base de Datos de Luchas Sociales que construye el Cinep desde 1975 con base en información de 10 periódicos. Como se decía en el apartado conceptual, la protesta es una forma de hacer visibles a los movimientos sociales, pero no es la única. Igualmente no toda lucha puntual genera movimiento social.

Según las fuentes del Gráfico 1 el total de luchas sociales en Colombia entre 1975 y 2005 es de 13.130. El promedio anual para estos treinta y un años es de 423 protestas, casi tres veces superior a la media histórica entre 1958 y 1974, que fue de 173 por año (Archila, 2003). Se constatan tres picos de actividad que han coincidido con momentos de reforma política o de diálogos con la insurgencia –1975, 1985-87 y 1999–. Pero no se podría concluir apresuradamente que hay una total correlación entre democracia y protesta, pues ha habido otros momentos reformistas que poco han suscitado movilización social.[45] Por eso mismo llama la atención las cifras de los dos últimos años, en contra de un sentir común que supondría que durante el gobierno de Uribe Vélez disminuyó la protesta popular.

La información que soporta el Gráfico 1 arroja luces también sobre algunas tendencias de las luchas sociales en Colombia en la última parte del siglo XX e inicios del XXI. Aunque hay cambiantes protagonismos en los actores sociales, resalta el peso de los que portan una identidad de clase: obreros y campesinos. Sin embargo, estos últimos han disminuido su visibilidad en términos de protestas, lo cual es una consecuencia más del conflicto armado colombiano, entre otros factores. Algo similar ocurre con los estudiantes, pero en forma menos dramática que los campesinos. En cambio cobra protagonismo el sector de "pobladores

[45] Tal fue el caso de principios de los noventa cuando se produjo la desmovilización de importantes contingentes guerrilleros o de mediados del mismo decenio cuando se intentó un cierto reformismo social. En uno y otro caso hay atenuantes como la apresurada apertura neoliberal de Gaviria o la crisis de gobernabilidad de Samper. Para un análisis más detallado de estas tendencias ver Archila, 2003 y Archila y otros, 2002.

urbanos", un actor policlasista por definición. Estos cuatro sectores dan cuenta de más del 90% de las protestas observadas en el país en los últimos 31 años. Ello sugeriría el peso de demandas por igualdad de clase, cosa que es ratificada parcialmente cuando se miran los motivos de las luchas sociales.

En efecto, si bien históricamente más de la mitad de las demandas giraron en torno a asuntos "materiales" –salarios y empleo, tierra y vivienda, servicios públicos domiciliarios y servicios sociales–, desde los años noventa para acá las exigencias más políticas –incumplimientos de leyes y pactos, respeto a los Derechos Humanos y el DIH, papel de las autoridades y debates políticos, incluido el conflicto armado– cobran creciente importancia para constituir el grueso de las protestas actuales.[46] Esto no significa que Colombia haya solucionado los problemas materiales de pobreza e inequidad, sino que el conflicto armado exige dar prioridad al respeto por la vida y las garantías constitucionales. Como decíamos al inicio, nuestro caso es un ejemplo, tal vez extremo, de la construcción de una ciudadanía civil y política en permanente disputa. Conviene resaltar también que las protestas por respeto a las diferencias étnicas, culturales, de género y de opción sexual, aunque no son muy numerosas tienden a aumentar en los últimos años, en consonancia con los vientos que soplan en otras partes del planeta.[47]

[46] No sobra recordar aquí lo que ya se decía sobre las múltiples acciones en favor de la paz y los eventos de "resistencia civil" a los actores armados ilegales o a los desbordes de la fuerza pública.

[47] El reciente fallo de la Corte Constitucional que despenaliza el aborto en casos de violación, malformación del feto y afectación de la salud de la

El análisis de la ubicación espacial de las luchas sociales permite igualmente interesantes reflexiones para el tema que nos ocupa. Son las áreas más desarrolladas en términos económicos, con mayor presencia estatal en forma integral y con más "capital social" –condensado en organizaciones sociales y mayor participación política– las que más protestan.[48] De nuevo parece que la lucha social se puede ejercer mejor en espacios más democráticos, lo que también funciona a la inversa: una democracia se fortalece si permite la expresión del descontento. Para nuestra lectura de la "lógica" de las protestas sociales, lo anterior nos permite ratificar que no es la privación absoluta la que motiva la protesta social sino la percepción de una inequitativa distribución de la riqueza (Archila, 2003, capítulo 8).

En términos territoriales también hubo hasta los años noventa una triple asociación entre zonas de creación de nuevas fuentes de ingresos –petróleo, metales preciosos, plantaciones bananeras o de palma africana y últimamente cultivos ilícitos–, mayores indicadores de violencia y números altos de protestas. Decimos que hubo esa asociación

madre, es un ejemplo limitado, y tal vez tardío en comparación con otros países, pero significativo en la lucha por los derechos de las mujeres (*Cambio*, 15-19 de mayo, 2006, 30-32). Este hecho sugiere reflexiones sobre el uso de la ley para avanzar en la emancipación, tema que escapa a estas páginas pero que introduce nuevos horizontes a la lucha social y política en Colombia como sugieren Santos y Garcia (2004).

48 Esto puede ser un ejemplo de cómo Estado y sociedad civil se fortalecen mutuamente. En efecto, un estudio adelantado por la Fundación Social sobre participación ciudadana en el plano local concluye que los más altos índices los muestran aquellos municipios en donde el Estado hace mayor presencia en términos de gasto público, visibilidad de las instituciones, planta de funcionarios y posibilidades de tramitar demandas y manejar conflictos (Sarmiento y Álvarez, 1998, 135-136).

hasta los noventa, porque a partir de la implantación de los paramilitares en muchas de esas áreas o de la consolidación de las FARC en otras, las protestas sociales disminuyeron notablemente en esas regiones, transformando la distribución espacial de las luchas sociales.[49] La ausencia de democracia las ahoga pero no las anula, pues todavía hay afortunadamente quienes desafían estos ordenes paraestatales.

Lo que los datos resumidos muestran, en términos gruesos, es que, a pesar de la degradación de la violencia y de los efectos negativos que tiene para la sociedad civil, como ya describimos, la gente no se resigna y trata de jugar un papel activo, al menos para protegerse de sus devastadores efectos. Además los análisis de las protestas enseñan que, sin duda, los actores sociales contribuyen a la democracia presionando por una ciudadanía integral, no sólo civil y política –dimensiones que se deben conquistar permanentemente–, sino también social. Exigen equidad socio-económica pero con respeto creciente por la diferencia cultural. Con todo su actividad no se limita a la protesta, también abarca un amplio espectro de acciones sociales y nuevas forma de incursión en lo político. Ampliemos estos otros aspectos para tener el cuadro más completo de la acción de los subalternos en pro de la utopía democrática en Colombia.

Ya hemos señalado la tendencia a una creciente incorporación de temas políticos en las luchas sociales desde los años 80. Pues bien, si se mira con cuidado el Gráfico 1, hay dos puntos de aumento del promedio de luchas en los últi-

[49] Con un equipo de investigadores de Cinep hicimos este análisis para el caso del Magdalena Medio (Archila y otros, 2006).

mos siete años: 1999 y 2004 (con 593 y 509 acciones respectivamente). Lo que llama la atención de estos dos momentos no es solo el número de protestas, sino los asuntos que se han debatido en la esfera pública: el Plan de Desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana y las propuestas de referendo y reelección del actual mandatario Álvaro Uribe Vélez. En ambos casos se han producido acciones masivas y de cobertura nacional, sin que necesariamente reflejen el grueso de la opinión pública, que parece marchar por otra vía, especialmente durante el último gobierno. La coyuntura de 1999 sirvió para aclimatar la propuesta lanzada desde el sindicalismo de crear un Frente Social y Político (FSP) que ha tenido una destacada figuración en la vida pública nacional desde ese momento hasta hoy fundirse en el Polo Democrático Alternativo (PDA). A partir de 2003 las mismas fuerzas de izquierda social y política, a las que se suman sectores del centro liberal, se han atribuido la derrota del referendo uribista que pretendía cambiar la Constitución y se proponen enfrentar la reelección del presidente, sin que en este caso el éxito esté garantizado (Rodríguez, Barret y Chávez, 2005). Es de resaltar igualmente, que en este proceso de politización la izquierda social y política expresada en el recién constituido PDA se deslinda cada vez más claramente de la opción armada encarnada por la insurgencia.

Fruto de estos impulsos y de otros menos visibles por estar inscritos en el ámbito local y regional, hay indicios de un repunte significativo de la izquierda en Colombia. Desde finales de los ochenta y principios de los noventa, líderes y activistas de los movimientos sociales han llegado no solo a los escaños de los cuerpos representativos locales y

nacionales, sino que han accedido por voto popular a alcaldías y gobernaciones. Esto es resultado de la búsqueda de representación directa de los actores sociales ante la crisis de la política. La novedad actual reside en dos factores: de una parte, en la formalización de organizaciones políticas hoy unificadas en el PDA, sin negar las tensiones existentes en su seno; de otra parte, en la conquista, en octubre de 2003, de algunos de los cargos más importantes después de la presidencia de la república, como es el caso de la alcaldía de la capital, Bogotá, y la gobernación del Valle del Cauca, el segundo departamento en términos socio-económicos después de Antioquia. Parecería que la creciente polarización política en Colombia, fruto de la disminución del centro durante el mandato de Uribe Vélez, ofreciera mayores posibilidades para que una "nueva" izquierda democrática accediera al poder nacional (Rodríguez, Barret y Chávez, 2005).[50] Y en esto estaríamos en consonancia con los vientos que soplan en América Latina, aunque por el momento seamos gobernados por una "nueva" derecha.

La irrupción de actores sociales en la política incluso electoral es un signo positivo de ampliación de sus horizontes de lucha y de maduración de procesos organizativos, lo que renueva la política, pues ella deja de ser un privile-

50 En las pasadas elecciones parlamentarias de abril de 2006, el PDA obtuvo algo más del 10%, cifra reducida en términos comparativos, pero significativa para Colombia en donde escasamente llegaba al 5%. En las elecciones presidenciales de mayo, el candidato del PDA, Carlos Gaviria, obtuvo algo más del 22% del total de votos, cifra histórica para la izquierda en Colombia. Estos resultados y la derrota del candidato oficial liberal, Horacio Serpa, dejan al PDA como la segunda fuerza política del país y como el eje de la oposición al segundo gobierno de Uribe Vélez, elementos que confirman las hipótesis esbozadas en este ensayo.

gio de las elites ilustradas de derecha e izquierda. Lo curioso es que esta renovación desde abajo ha presionado la formalización de estructuras políticas, a su vez exigidas por recientes reformas políticas. Decimos que curioso porque en términos comparativos, en Colombia la izquierda ha tenido una tradición más partidista –incluso reforzada por la guerrilla que se comporta como Organización Político Militar (OPM)– que movimientista como ocurre, por ejemplo, en Bolivia y Ecuador (Rodríguez, Barret y Chávez, 2005). Ello bien puede ser reflejo de la relativa debilidad histórica de nuestros movimientos sociales, situación que comienza a cambiar en tiempos recientes.

En estos procesos, que no dudamos de catalogar como positivos para la democracia colombiana aunque no son resultado exclusivo de la acción de la izquierda, hay al menos dos riesgos. Uno reside en que la izquierda social y política reunida en el PDA, tiene en su seno corrientes diversas que hasta hace poco no se podían ver ni en pintura. El "canibalismo" tradicional de la izquierda se recreó en nuestro medio por diferencias ideológicas y por viejos alineamientos internacionales, afortunadamente hoy en desuso. Estas diferencias bien pueden alimentar una sana pluralidad –un signo de los tiempos en la nueva izquierda en contraposición con el unanimismo de los partidos comunistas–, como bien pueden significar una amenaza para su unidad y la coherencia de su acción política.[51]

[51] Aquí también se ven brotes de inconformidad con los gobiernos locales y regionales de izquierda por parte de sectores radicales que se preguntan en dónde está la diferencia con la derecha. Algo de ello se vio en el precario respaldo del PDA al alcalde Garzón en el reciente paro de transportadores en Bogotá el 2 y 3 de mayo. Son expresiones parecidas a las

El otro riesgo es que, aunque hay una positiva integración entre izquierda social y política, ésta es todavía frágil porque responde a lógicas que han estado tradicionalmente separadas. Es claro que no todos los movimientos sociales por definición son de izquierda y que su acción política no se restringe al escenario electoral, por el contrario cubre una amplia gama de actividades en los terrenos públicos como las descritas en las luchas sociales.[52] Pero incluso cuando dan el salto a la política no siempre es porque quieran cualificar sus luchas. Este paso también puede ser resultado de la desinstitucionalización alimentada desde arriba, que ya analizábamos. Ante la crisis de organizaciones como los sindicatos y de viejas estructuras partidistas, además del recorte de salidas institucionales, la gente puede llenar espontáneamente el vacío, acudiendo a la "anti-política", lo que derivaría en una situación de gran inestabilidad institucional que caracteriza a otros países de la región.[53] Así el riesgo de la anti-política es el otro lado de

que se observan en otras partes del continente, pero aún es prematuro hablar de rupturas definitivas. En todo caso está por evaluarse rigurosamente el papel cumplido por la izquierda en estos ámbitos locales y regionales para tener un juicio más certero, cosa que esperamos emprender próximamente.

52 Un líder indígena caucano retrata la creciente búsqueda de nuevos escenarios de acción por parte de los subalternos. Hablando de la marcha o "minga" realizada a fines de 2004 señalaba: "...los indígenas ya no íbamos a llevar un listado de solicitudes sino a realizar una acción política" (Caldono, 2004, 16).

53 En el Carmen de Bolívar (Magdalena Medio) a principios de 2005 la gente reunida en la plaza portaba este letrero: "No queremos guerrilla, ni paramilitares, ni ejército, ni corruptos" (situación referida por Prada, 2005, 21). La consigna es bien parecida al grito de muchos protestatarios latinoamericanos: "Fuera todos...".

una "politización" de los movimientos sociales que puede atravesar palos en las ruedas de la democracia, porque debilita a los partidos y abre la puerta a un mesías que prometa la salvación…

A pesar de estos riesgos, la democracia en Colombia recibe aliento desde la acción social y política de los grupos subalternos. Hasta ahora no han logrado torcer el rumbo de la guerra ni modificar el modelo económico imperante, pero dan pasos cada vez más firmes para "democratizar la democracia" colombiana. Así sea defendiendo la vida y el Estado social de Derecho, amenazados por múltiples fuegos, es grande su contribución a que la precaria democracia colombiana no se ahogue. Su aporte para fortalecer la sociedad civil, aunque no siempre es claro y contundente, parece anunciar mejores tiempos.

## *Conclusiones*

Los cuatro procesos descritos arrojan una realidad compleja en Colombia que llena de perplejidades a propios y ajenos. Así hemos visto que la violencia y la globalización neoliberal restringen la democracia y aumentan la inequidad, pero no son las únicas responsables, porque obran también elementos estructurales, especialmente en cuanto a la fortaleza selectiva del Estado –que a su vez está relacionada con el conflicto armado y la pérdida de autonomía nacional en el manejo de la globalización–. El gobierno actual, lejos de disminuir esas tendencias las realimenta. Aunque se manifieste algún fortalecimiento de la fuerza pública y una relativa disminución del accionar de los grupos armados ilegales, el conjunto de la política de Seguri-

dad Democrática tiene más de seguridad que de democracia. El panorama es oscuro pero hay luces en el horizonte: en esta dirección podemos destacar como signos de fortalecimiento de sociedad civil los movimientos sociales politizados y la aparición de una izquierda democrática que puede consolidarse con la polarización que vive el país.

Desde estas características Colombia aparece como excepcional en el conjunto de América Latina. Aquí tal vez reside la mayor paradoja: que siendo distintos somos parecidos. Mejor sería asumir la situación colombiana como un caso extremo, pero que comparte debilidades y fortalezas de otros países. Los efectos del neoliberalismo son similares, igualmente la precariedad de la democracia y de una ciudadanía civil, política y social. La violencia sí parece excepcional, pero no lo es del todo cuando se mira la trayectoria histórica del fortalecimiento selectivo del Estado en Colombia. En otros países latinoamericanos hubo violencia, y aunque parece superada, nadie puede asegurar que no vuelva a brotar como un recurso para dirimir las contradicciones de la sociedad. En un subcontienente en donde, a pesar de los logros democráticos de los últimos decenios, aun se disputa no solo la ciudadanía social sino incluso la civil y política, nada está asegurado. Más que pensar que Colombia está atrás o adelante de sus vecinos, es mejor concebirla como un proceso particular en coordenadas comunes, que arroja muchas enseñanzas tanto para quienes creen que todavía la violencia es la partera de la historia, como para quienes piensan que con un régimen autoritario todo se va a solucionar. Si hoy podemos aparecer únicos y aislados, nada asegura que el péndulo de América Latina no torne hacia nosotros o, mejor, que nosotros nos acerquemos a nuestros vecinos.

La única salida del callejón para Colombia, es hacer lo que todos en América Latina buscamos: democratizar la democracia fortaleciendo mutuamente a la sociedad civil y al Estado, en su materialidad pero también en su capacidad de crear consensos. Esto implica una salida política del conflicto armado. En nuestro país la gente también lucha por una ciudadanía integral, así tenga que comenzar por garantizar el derecho a la vida. Los autoritarismos de derecha e izquierda son rechazados, a pesar de que hoy haya en embrujo con Uribe Vélez, fruto del cansancio con una guerra prolongada y degradada. Los movimientos sociales y la izquierda democrática e incluso sectores liberales y sin partido le apuestan a la utopía democrática, pero el contexto nacional e internacional no es propicio hoy para obtener grandes logros. En cualquier caso estos actores sociales y políticos no son simples entes pasivos que se resignan a hipotecar el futuro permitiendo que él sea una mera repetición del presente. Aquí, "otro mundo" no solo es "posible" sino necesario.

## *Referencias Bibliograficas*


ÁLVAREZ, Sonia, Evalina Dagnino y Arturo Escobar, 1998, *Cultures of Politics, Politics of Cultures (Revisioning Latin American Social Movements)*, Boulder (USA), Westview,

ARCHILA, Mauricio, Álvaro Delgado, Martha Cecilia García y Esmeralda Prada, 2002, *25 años de luchas sociales en Colombia, 1975-2000,* Bogotá, Cinep.

ARCHILA, Mauricio, 2003, Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990, Bogotá, Cinep/Icanh.

——————— y otros, 2006 *Poderes, conflictos e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2002*, Bogotá, Cinep.

BARTRA, Armando, 2005, "Añoranzas y utopías: la izquierda mexicana en el tercer milenio", en César Rodríguez, Patrick Barret

y Daniel Chávez (editores), *La nueva izquierda en América Latina,* Bogotá, Norma.

BELTRÁN, Miguel Ángel, 2005, "Colombia: el mapa de las luchas sociales en medio del conflicto", *Contrahistorias*, México, No. 5, septiembre.

CALDONO, José Domingo, 2004, "Marcha indígena nacional: la ganancia es política", *Cien Días*, Bogotá, Cinep, Vol. 11, No. 55, junio-diciembre.

CASTELLS, Manuel, 1997, *The Power of Identity*, Oxford, Blackwell.

COLECTIVO DE ABOGADOS "JOSE ALVEAR RESTREPO" y COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS, 2005, "Paramilitares ¿de criminales a héroes de guerra?", en Varios, *Más allá del embrujo (Tercer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez),* Bogotá, Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

COLLIER, Ruth B. y David Collier, 1991, *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University.

CONTRALORÍA GENERAL de la REPÚBLICA, 2005, "La cuestión agraria, la democracia y la paz", en *Economía colombiana,* No. 309, septiembre.

CORREDOR, Consuelo, 1992, *Los límites de la modernización*, Bogotá, Cinep.

DELGADO, Álvaro, 2004, "Efectos de la apertura económica en el sindicalismo colombiano", *Controversia*, Bogotá, Cinep, No. 182, junio.

DARCY DE OLIVEIRA, Miguel, 2005, "Sociedade civile e democracia: crise e reinvencao da política", manuscrito, Sao Paulo.

ESCALANTE, Fernando, 1993, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México.

ESCUELA NACIONAL SINDICAL, 2005, "Libertades sindicales en el gobierno de Uribe", en Varios, *Más allá del embrujo (Tercer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez),* Bogotá, Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

GARCIA VILLEGAS, Mauricio y otros, 2005, *Sociedad de emergencia: acción colectiva y violencia en Colombia*, Bogotá, Defensoría del Pueblo.

GONZÁLEZ, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez, 2002, *Violencia política en Colombia*, Bogotá, Cinep.

GONZÁLEZ, Jorge Iván y otros, 2005, "La pobreza ¿cuestión de medición?, en Varios, *Más allá del embrujo (Tercer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez)*, Bogotá, Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

HARDT, Michael y Antonio Negri, 2004, *Multitud*, Barcelona, Random House.

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES, 2006, *Nuestra guerra sin nombre*, Bogotá, Universidad Nacional/Norma.

MARSHALL, T. H. y Tom Bottomore, 1992, *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto.

MISAS, Gabriel, 2002, *La ruptura de los 90, del gradualismo al colapso*, Bogotá, Universidad Nacional.

NUN, José, 2000, *Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO HUMNITARIO de la CCEEU, 2005, "Derechos civiles y políticos ¿democracia profunda?", en Varios, *Más allá del embrujo (Tercer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez)*, Bogotá, Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

OXHORN, Philip, 2003, "Social Inequality, Civil Society, and the Limits of Citizenship in Latin America", en Susan Eckstein y Timothy Wickham-Crowely (editores), *What Justice? Whose Justice?*, Berkeley, University of California Press.

PALACIOS, Marco, 2001, *De populistas, mandarines y violencias*, Bogotá, Planeta.

PECAUT, Daniel, 1987, *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*, 2 volúmenes, Bogotá, Cerec-Siglo XXI.

————, 1989, *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1988*, Bogotá, Siglo XXI.

PEÑARANDA, Ricardo, 2006, "Resistencia civil y tradiciones de resistencia en el suroccidente colombiano" en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, *Nuestra guerra sin nombre*, Bogotá, Universidad Nacional/Norma.

PIZARRO, Eduardo, 2004, *Una democracia asediada*, Bogotá, Norma.

PRADA, Esmeralda, 2005, "Luchas campesinas e indígenas", *Cien Días*, Bogotá, Cinep, Vol. 12, No. 56, enero-junio.

RESTREPO, Luís Alberto, 2006, "Los arduos dilemas de la democracia en Colombia", en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, *Nuestra guerra sin nombre*, Bogotá, Universidad Nacional/Norma.

ROJAS, Diana Marcela, 2006, "Estados Unidos y la guerra en Colombia", en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, *Nuestra guerra sin nombre*, Bogotá, Universidad Nacional/Norma.

RODRÍGUEZ, César, Patrick Barret y Daniel Chávez (editores), 2004, *La nueva izquierda en América Latina*, Bogotá, Norma.

ROMERO, Mauricio, 2003, *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*, Bogotá, Planeta/Iepri.

SANCHEZ, Ricardo, 2005, *Bonapartismo presidencial en Colombia*, Bogotá, Uniediciones.

SANTOS, Boaventura de Sousa y Mauricio García Villegas (editores), 2004, *Emancipación social y violencia en Colombia*, Bogotá, Norma.

SARMIENTO, Eduardo, 2005, "La lucha contra la pobreza", *Revista Escuela Colombiana de Ingeniería*, Bogota, No. 57, enero-marzo.

SARMIENTO, Libardo y María E. Álvarez, 1998, *Municipios y regiones de Colombia*, Bogotá, Fundación Social.

SARMIENTO, Libardo, 2004, "Malestar social y política pública", en Varios, *Reelección: el embrujo continúa (segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez)*, Bogotá, Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

SORJ, Bernardo, 2005, "Civil Societies North-South Relations: NGOs and Dependency", Working Paper, Sao Paulo.

TARROW, Sydney, 1997, *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University.

TOURAINE, Alain, 1998, *Igualdad y diversidad, las nuevas tareas de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

URIBE, María Teresa, 2001, *Nación, ciudadano y soberano*, Medellín, Corporación Región.

VALENCIA, León, 2002, *Adiós a la política, bienvenida la guerra*, Bogotá. Intermedio.

ZULUAGA, Jaime, 2005, "Rasgos totalitarios de la 'democracia profunda'", *UN Periódico*, 3 de julio.

# Tiempos de agitación, tiempos de cambio. Sociedad y democracia en los países andinos meridionales

Fernando Calderón G.

## *Introducción*

Los llamados "países andinos meridionales" (Bolivia, Ecuador y Perú, en adelante denominados "andinos") están redefiniendo sus horizontes políticos y de desarrollo. Los cambios se dan en el ámbito de la democracia y las redefiniciones de alguna manera buscan vincular nuevas opciones en la globalización con rasgos culturales de larga duración.

Se trata de sociedades históricamente complejas, por lo menos, desde el Imperio del Tawantinsuyu al cual los tres países pertenecían; complejidad que se redefinió con la co-

lonización europea y con las Repúblicas de comienzos del siglo XIX [1]. El Estado Nación creado no logró plenamente ni reconocer culturalmente ni incluir socialmente a las mayorías indígenas y mestizas; los espacios de participación ciudadana fueron más bien limitados. Precisamente por esto se trata de Estados nacionales inconclusos. En estos países muy a menudo los mecanismos de discriminación étnico-cultural se superponen, de variada forma, con mecanismos de exclusión social y dominación política[2].

Sin embargo también se desarrollaron progresos y mutaciones en varios aspectos de la vida social, cultural y político-institucional, en buena medida vinculados a las propias luchas y demandas de los sectores excluidos y pueblos originarios. Dinámicas de secularización y cambio capitalista modificaron las matrices socio-culturales y regionales creándose nuevas identidades mestizas, tributarias de los cambios pero también de la propia fuerza de las culturas originarias. Aún más, resulta muy difícil imaginar las nuevas "inteligencias indo-mestizas" o regionales y sus propuestas de transformación sin las experiencias mencionadas. Cambios políticos inconclusos o fracasados, como por ejem-

1 Para un análisis sobre el Imperio del Tawantinsuyu véase Rostworowski, M. (1988), *Historia del Tahuantinsuyu, II edición*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Para el peso histórico de las comunidades véase Harris, O.; Larson, B. y Tandeter, E., Comps. (1987), *La participación indígena en los mercados surandinos*. La Paz: CERES.

2 El libro *Tenemos pechos de bronce... pero no sabemos nada* constituye una amplia evaluación critica de la revolución boliviana. Véase PNUD Bolivia (2003), *Tenemos pechos de bronce... pero no sabemos nada*. La Paz: Plural Editores. Para Perú véase Cotler, J. (1978), *Claves, estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Y para Ecuador, Verdesoto (1983), *La modernización conservadora*.

plo la revolución boliviana o las experiencias del reformismo en Ecuador o Perú y muy particularmente la misma democracia en curso, son antecedentes indispensables para comprender las nuevas opciones y para mantener una idea de cambio sin perder la noción de continuidad histórica.

Es precisamente con este "mundo de vida" cargado sobre las espaldas que las sociedades andinas meridionales construyen sus chances y opciones futuras[3].

Una idea que se pretende explorar es que tanto la democracia política y el acceso a medios culturales masivos propios de la globalización, como la mejora de algunos indicadores sociales –particularmente los educativos– condicionaron dinámicas de renovación política e inclusión simbólica; mientras que las experiencias provocadas por las reformas estructurales han provocado exclusión y malestar social, agitación y demandas de cambio. Las diferentes opciones hoy en juego se impulsan desde una sociedad civil renovada y constituyen ofertas de salida de la crisis.

Este texto busca: 1) constatar la fuerza de la democracia; 2) hacer un breve balance comparativo de la globalización;

3 Las sociedades de estos países presentan exclusiones estructurales de largo plazo que limitan la democracia y el desarrollo. Al respecto, Figueroa (2005), afirma que dado el alto grado de desigualdad y el consecuente marco de inestabilidad prevaleciente, estos países no han progresado en términos de crecimiento ni de equidad y, por ende, sigue detentando altos niveles de exclusión social. Las reformas económicas no han arrojado los resultados esperados, y no han tomado en cuenta la desigualdad en los activos políticos; es decir, en ciudadanía. Esta desigualdad, afirma Figueroa, es un factor esencial del desarrollo. Véase Figueroa, A. (2005), *Desarrollo económico y ciudadanía en América Latina*. Trabajo presentado en el seminario "Estrategias para el Fortalecimiento de la Ciudadanía Social" PNUD, Buenos Aires, 14-16 de septiembre de 2005.

3) sintetizar tendencias sociopolíticas actuales en cada uno de los países, y 4) plantear algunas pautas sobre un patrón de relaciones entre etnia, clase y nación.

## *1. La fuerza de la democracia*

Luego de la doble transición política y económica vivida en los últimos 20 años, los países aquí considerados entraron en momentos de agitación y demandan cambios que suponen nuevos desafíos y oportunidades. Una política innovadora de la democracia está en el centro del escenario. Por una parte, ningún actor, especialmente los nuevos movimientos socioculturales o los nuevos líderes políticos con presencia política importante, desea caminos de cambio que no sean democráticos; por otra, nuevos actores, tradicionalmente excluidos o limitados del poder político, están teniendo acceso real a los juegos del poder haciendo uso de las formas democráticas. Da la impresión que la idea republicana de democracia por fin va tomando forma social. Si bien las opciones y los escenarios son variados y algunos pueden ser catastróficos, la cuestión es indagar las posibilidades de escenarios de reforma social asociados con reforma institucional que fortalezcan la democracia misma.

En los ochenta se inicia un proceso de democratización en América Latina y particularmente en la Región Andina que implicó la incorporación creciente al voto de mayorías previamente excluidas. Cuando se observa en lo barrios urbanos más pobres y en los lugares alejados las contiendas electorales, especialmente los actos electorales en sí, es fácil percibir el nacimiento de una importante cultura cívica y una sociabilidad ciudadana en torno al respeto por la "fies-

ta electoral" y a la importancia del voto ciudadano. La participación electoral en estos países ha reafirmado la ciudadanía política y legitimado la democracia como la forma de convivencia y camino para lograr cambios. Los datos son elocuentes: desde el retorno de la democracia, la participación electoral –a pesar de presentar una leve tendencia descendente– es alta: en los tres países sujetos a estudio más de 71% de los votantes registrados ha concurrido a las urnas[4].

La legitimidad de dicha participación contrasta fuertemente con la crítica y la desconfianza de las ofertas de los partidos y lideratos políticos tradicionales. La democracia representativa está hoy fuertemente criticada y la capacidad de los partidos para impulsar procesos de cambio legítimos tiende a ser muy baja. Por ejemplo, en el *Informe Latinobarómetro 2005* (IL 2005) se observa que menos de la mitad (48%) de los andinos considera que no puede existir democracia sin partidos políticos. En esta materia, los países con mayores falencias de legitimidad son Ecuador y Bolivia. En ambos, más de 60% de los consultados piensa que los partidos políticos no son necesarios para la democracia. Más aún, apenas 18% de los habitantes de la Región Andina declara tener interés en la política[5]. Cabalmente el surgimiento y desarrollo de movimientos o fuerzas políticas y sociales contestatarias responde a la necesidad de llenar este vacío con nuevas ofertas que interpelan el orden establecido y buscan construir nuevas opciones.

4 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2006. http://www.idea.int/vt/index.cfm

5 Corporación Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro 2005*. Santiago de Chile. http://www.latinobarometro.org

Sin embargo, a diferencia de las experiencias pasadas de cooptación política, el electorado tiende a ser más autónomo y a estructurar un voto complejo y racional cambiando las pautas electorales tradicionales. Esto no significa dejar de reconocer la importancia renovada y la fuerza de mecanismos y redes verticales y "clientelares" en las formas de hacer política o la importancia de la movilización y lucha en las calles, a veces con rasgos autoritarios, por el logro de objetivos políticos específicos. En realidad lo que aquí se desea destacar es que todas estas formas de hacer política conviven en la política contemporánea de estos países[6].

Lo más novedoso de estos agitados tiempos ha sido la reemergencia de la cuestión multicultural: la orientación indígeno-mestiza en movimientos sociales diversos, pero también de género, regional, juvenil, religiosa, etc. Se trata de movimientos de las diferencias culturales que inciden en la búsqueda de renovación de una democracia más pluralista y participativa. En este sentido, la cuestión es qué tipo de cambio democrático se puede operar y cómo se vincula con la globalización.

Una hipótesis argumenta que estaría emergiendo una suerte de "neo desarrollismo" que buscaría a la vez redefinir un pacto con las empresas trasnacionales y lograr desarrollo socioeconómico interno, devolviéndole al Estado un papel protagonista en la política y en el desarrollo. Este "neo desarrollismo" se sustentaría en un imaginario indígena y mestizo de lo popular y buscaría redefinir los patrones de

[6] Para un análisis sobre las actitudes políticas y el importante peso del autoritarismo véase Seligson, M. A. (2004), *Auditorias sobre la democracia en Bolivia y en Ecuador 2004*. http://sitemason.vanderbilt.edu/psci/seligson/all.

inclusión y movilidad social. Según esta hipótesis, no predominaría un fundamentalismo indigenista, pues está fuertemente condicionada por los cambios en la sociedad civil. Hoy da la impresión que estos países cuentan con sociedades civiles más autónomas y cosmopolitas. Por ejemplo, Manuel Chiriboga afirma que es impensable la dinámica del movimiento indígena del Ecuador sin su vinculación con la sociedad informacional. El MAS y el liderazgo de Evo Morales están directamente asociados con el movimiento anti globalización y los movimientos indígenas tanto del Ecuador como de Bolivia han optado, a veces con problemas, por caminos democráticos.

Incluso más allá de las orientaciones políticas de la coyuntura, los cambios en la sociedad civil son enormes entre otras razones por la proliferación de ONG altamente internacionalizadas. Sin embargo, también puede visualizarse en algunos sectores radicales de estos movimientos y organizaciones de la sociedad civil, orientaciones fundamentalistas que han deificado lo andino, buscan el retorno a un "comunitarismo" de origen y plantean un enfrentamiento con la cultura occidental. Se podría argumentar que la sociedad civil también es diversa y que sus preferencias oscilan entre la dependencia de arcanas formas corporativas y facciosas y la búsqueda de autonomía. Ciertamente, el fenómeno es común en todas partes aunque las experiencias en los mismos países andinos son diferentes.

El resurgimiento de la cuestión multicultural se advierte también claramente en los últimos resultados de los recientes procesos electorales de Bolivia y Perú. Las elecciones presidenciales de Bolivia –realizadas el 18 de diciembre de 2005– fueron ganadas por Evo Morales, representante del

MAS con mayoría absoluta (53.7% de los votos)[7]. Asimismo en Perú, en las elecciones del 9 de abril de 2006 el candidato Ollanta Humala –del partido "Unión por el Perú"– se ubicó en el primer lugar de las preferencias con 25.7% del total de los votos y pasó a la segunda vuelta. En el caso de Ecuador, la fuerza de "Pachacutik" desde 1996 ha sido evidente en los procesos electorales y políticos de ese país.

En síntesis, es posible detectar en la coyuntura actual de los países andinos y sus variadas sociedades civiles múltiples formas de acción social que combinan prácticas electorales, renovados clientelismo y protestas en las calles. El problema es cómo redefinen la política democrática.

## *2. Un breve balance de la globalización*

La globalización expresa un profundo cambio en las matrices societales y económicas de la sociedad industrial. Se estaría gestando un nuevo tipo de sociedad centrada en la producción de información y conocimiento organizada en tiempo real a escala mundial. La tecno-economía y la información estarían influyendo y atravesando todas las esferas de la vida social y más que nunca los cambios en un lugar o en una esfera (sea esta económica, política o cultural) estaría afectando a la vida cotidiana de las personas (Castells 1996-1997)[8].

7 Datos de elecciones de Bolivia provenientes de la Corte Nacional Electoral: http://www.cne.org.bo/sirenacomp/index.aspx y los datos referidos a las elecciones de Perú provienen del Jurado Nacional Electoral: www.jne.gob.pe

8 Castells, M. (1996-1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, *tomos I, II y III,* Madrid, Alianza.

En la región, las reformas económicas llevadas a cabo en estos últimos 20 años habían sido importantes vectores de incorporación a la globalización. Sin embargo, los saldos económicos y sociales fueron negativos en toda América Latina, especialmente en la región andina.

Si bien las experiencias fueron diversas, es posible preguntarse si la globalización así producida será genuinamente sostenible[9]. En el presente acápite se explora el problema y se analiza muy brevemente los resultados socioeconómicos de las reformas, el acceso al mercado cultural global y el fenómeno de creciente frustración expectativas de buena parte de la población andina estudiada.

### Las reformas

El Índice de Reforma Económica –presentado en el informe *La Democracia en América Latina*– muestra un avance sostenido de las reformas mencionadas, tanto en América Latina como en la Región Andina[10]. Este Índice contiene cinco subíndices: políticas de comercio internacional, políticas impositivas, políticas financieras, privatizaciones y cuentas de capitales.

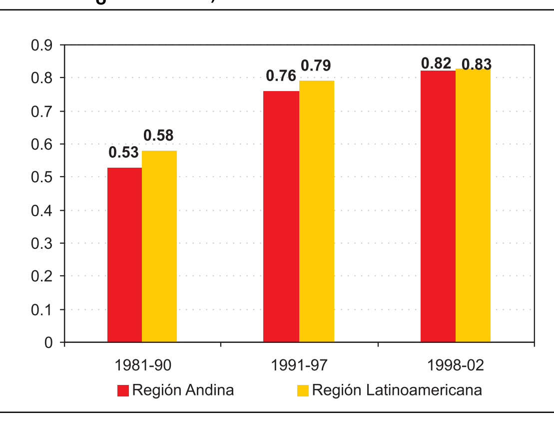
El crecimiento anual del PIB por habitante en América Latina –y especialmente la Región Andina– durante la dé-

9 Para una discusión al respecto véase Calderón, Coord. (2003), *¿Es sostenible la globalización en América Latina?*, especialmente el Prólogo y las conclusiones. Calderón, F. (2003), Coord. *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica-PNUD Bolivia.

10 Para mayor detalle véase PNUD (2004), La *democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires: Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara.

Gráfico 1

**Región Andina, Índice de Reforma Económica**




*Fuente:* elaboración propia sobre la base de datos del informe PNUD (2004), *La Democracia en América Latina*.

cada del noventa y el período 2000-2004 no ha sido sostenido. Por el contrario, en el conjunto de los países andinos hubo crecimiento negativo en los períodos 1998-1999 y 2002-2003. El repunte experimentado en 2004 se debe –en buena medida– al crecimiento de 15.8% del PIB per cápita de Venezuela, ya que en los restantes países la variación es inferior a 6%. Por su parte, en Bolivia, Perú y Ecuador, las tasas de crecimiento a lo largo del período 1991-2004 no superan, excepto en Perú en 1994 y 1995, el 5.4% anual. Más aún, en Bolivia la mayor variación positiva apenas alcanza 2.9%[11].

Entre 1990 y 2002 el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza aumentó de 51.0% a 53.1% y el de indigentes,

11 Fuente: Base de Estadísticas e Indicadores Sociales, CEPAL (2006).

de 21.7% a 22.7%. En Bolivia la pobreza aumentó más de 8 puntos porcentuales entre 1990 y 2002 y la población bajo la línea de indigencia creció de 23.0% a 37.1% durante dicho período. Por el contrario, en Perú hubo una caída de 3.5 puntos porcentuales de la indigencia y en Ecuador se redujeron tanto la pobreza como la indigencia (en particular, la pobreza se redujo 13 puntos porcentuales: de 62% a 49%).

En general, la Región Andina presenta la misma evolución que América Latina en términos de desigualdad, pero posee mayores niveles de pobreza e indigencia (especialmente en comparación con Chile y Uruguay). No obstante, Bolivia sobresale por sus altos niveles de desigualdad[12]. De hecho –al igual que en Ecuador– la desigualdad se incrementó entre 1990 y 2002. Sólo en Perú se advierte una leve disminución de la desigualdad.

En 2002, 44.0% de los latinoamericanos se encontraba por debajo de la línea de pobreza, pero al considerar exclusivamente las zonas rurales este porcentaje crecía hasta 61.8%. Con respecto al origen étnico, un estudio del Banco Mundial sobre los pueblos originarios señala que en Bolivia más de la mitad de la población es pobre, pero el porcentaje asciende a casi 75% para la población indígena. En Ecuador, la pobreza entre los indígenas es cercana a 87%, mientras que en Perú 43% de los hogares pobres son indígenas[13]. De igual forma, el Índice de Desarrollo Humano

12 De acuerdo con CEPAL (2004), el nivel de desigualdad puede clasificarse en cuatro grupos: Baja (Gini oscila entre 0 y 0.4699); Media (Gini entre 0.4700 y 0.5199); Alta (Gini toma valores entre 0.5200 y 0.5799), Muy alta (Gini oscila entre 0.5800 y 1).

13 Véase Hall, G. y Patrinos, H. (2005), *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*. En prensa.

Cuadro 1

**Bolivia, Ecuador y Perú, indicadores de bienestar, 1990 y 2002**

| País | Población bajo la Línea de pobreza *(en porcentajes)* | | | Población bajo la Línea de indigencia *(en porcentajes)* | | | Participación relativa del 10% más rico en el ingreso total *(en porcentajes)* | | | Desigualdad *(Coef. de Gini)* | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1990 | 2002 | Var | 1990 | 2002 | Var | 1990 | 2002 | Var | 1990 | 2002 | Var |
| Bolivia[1] | 52.6 | 62.4 | 9.8 | 23.0 | 37.1 | 14.1 | 38.2 | 41.0 | 2.8 | 0.538 | 0.554 | 0.02 |
| Ecuador | 62.1 | 49.0 | -13.1 | 26.2 | 19.4 | -6.8 | 30.5 | 34.3 | 3.8 | 0.461 | 0.513 | 0.05 |
| Perú[2] | 47.6 | 54.8 | 7.2 | 25.1 | 21.6 | -3.5 | 33.3 | 33.6 | 0.3 | 0.532 | 0.525 | -0.01 |
| **Región Andina** | **51.0** | **53.1** | **2.1** | **21.7** | **24.8** | **3.1** | - | - | - | - | - | - |
| **América Latina** | **48.3** | **44.0** | **-4.3** | **22.5** | **19.4** | **-3.1** | - | - | - | - | - | - |

Notas:

(1) Zonas urbanas

(2) Los datos de pobreza, indigencia, concentración de ingresos y desigualdad de Perú corresponden a los años 1997 y 2003.

*Fuente:* elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2005.*

relativo al Género es inferior que el Índice de Desarrollo Humano para todos los países de la Región Andina[14].

Sin embargo, con estos fenómenos de exclusión social convivieron algunos avances en algunos indicadores sociales que complican aún más la situación. Hubo significati-

14 UNDP (2005), *Human Development Report 2005. International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World.* New York: Hoeschtetter Printing Co. La posiciones en los IDH son las siguientes: Perú (79), Ecuador (82) y Bolivia (113) ocupan posiciones de desarrollo humano medio Informe sobre Desarrollo Humano 2005. Al analizar algunos componentes de ese índice se reconoce que el PIB per capita es de US$ 5.260 para Perú (PPA en US$, 2003), superior al registrado por Ecuador, US$ 3.641 y Bolivia, US$ 2.587. Sin embargo, Ecuador (74,3 años) presenta una mejor esperanza de vida al nacer que Perú (70 años) y Bolivia (64,1 años); también un mejor nivel de alfabetización (91% tasa de alfabetización de adultos, frente al 87,7% y 86,5%, de Perú y Ecuador respectivamente).

vas mejoras en algunos indicadores sociales, como la esperanza de vida, la tasa de alfabetismo y el acceso a saneamiento. Si bien los datos esconden diferencias importantes –como la calidad de la educación– pueden ser reconocidos como logros. La esperanza de vida aumentó 3.2 años para la Región Andina, el analfabetismo cayó casi 4 puntos porcentuales y el acceso a saneamiento se incrementó más de 10 puntos porcentuales. Sobresalen especialmente, la reducción de la tasa de analfabetismo en Bolivia (6.2 puntos porcentuales) y el crecimiento del acceso a saneamiento en Ecuador y Bolivia (16 y 12 puntos porcentuales, respectivamente)[15].

Como contraparte, el desempleo –salvo en Bolivia– se ha incrementado en los países de la región. En este sentido es importante señalar que, de acuerdo con el *IL 2005*, en 66% de los hogares de la región una persona se ha quedado sin trabajo en los últimos 12 meses. Este porcentaje es especialmente elevado en Perú. Más aún, para 31% de los andinos el desempleo es el problema más grave[16].

Un fenómeno particularmente importante que coadyuva en la reproducción de la exclusión social es el importante peso de una cultura política de la desigualdad. Ella constituye un serio obstáculo para la democracia y el desarrollo en sociedades tan complejas como las andinas. Limita a la democracia al no reconocer el pluralismo que constituye las sociedades andinas y también limita el desarrollo, ya

15 Para mayor detalle véase CEPAL (2005), *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: UN-CEPAL.

16 Corporación Latinobarómetro (2005), *op cit.*

que obstruye la ampliación de las capacidades de las personas, por considerarlas inferiores[17].

## Mercado e industria cultural

Una de las dinámicas más fuertes de los procesos de globalización es la expansión del mercado y la industria cultural a escala mundial. No solo los medios de comunicación tradicionales como la radio o la televisión tienden a expandirse prácticamente en todo el planeta, sino también los nuevos medios de comunicación como Internet y los teléfonos celulares. La cuestión es cómo las distintas sociedades y culturas están internalizando y procesando esta nueva incorporación comunicativa en su estructura de valores[18].

Hoy la sociedad latinoamericana posee mayor cantidad de información y se encuentra integrada en un mundo de consumo cultural cada vez más amplio; es decir, existe un proceso de creciente inclusión simbólica. La televisión, Internet y los teléfonos celulares son los nuevos referentes políticos. En la Región Andina, entre 1990 y 2002 la cantidad de líneas telefónicas y teléfonos celulares por cada 100 habitantes creció casi 20 veces y la de usuarios de Internet,

17 Para mayor detalle véase Szmukler, A. (2005), "Cultura política, desarrollo y democracia: un análisis exploratorio sobre la desigualdad en la región andina". Mimeo. Para apreciar el peso de actitudes autoritarias ver Seligson, *op cit.* y, especialmente, el Informe de Desarrollo Humano de Bolivia 2004. PNUD Bolivia (2004), *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2004. Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible.* La Paz: Plural.

18 El Informe de Desarrollo Humano de 1998, analiza las tendencias y los significados para los países en vías de desarrollo esta formidable expansión del consumo cultural a escala mundial. UNDP (1998), *Human Development Report 1998. Consumption for Human Development.* New York: Oxford University Press.

más de 5 veces entre 1996 y 2002. Entre los países andinos meridionales, se destacan los casos de Bolivia, donde la cantidad de líneas telefónicas y teléfonos celulares aumentó más de 12 veces y de Perú con un incremento de 9.1 veces en la cantidad de usuarios de Internet[19].

En el centro de la vida social están los medios y sus relaciones complejas con los procesos políticos en curso. Los medios en una y otra medida han acrecentado el multiculturalismo pues muestran cotidianamente, a veces con sentido democrático y la mayoría con sentido discriminatorio, escenas donde se multiplican los cambios y demandas multiculturales a escala global. Lo multicultural es noticia y está cambiando las formas de identificación del otro y de la misma democracia.

En Perú, según un estudio elaborado por Lauer (2004)[20], los medios influyen significativamente en la construcción del campo político, principalmente a través de su rol fiscalizador hacia lo político. También inciden en la agenda política mediante denuncias periodísticas y sobredimensionando protestas sociales y juegan un papel no menor en la mala imagen de los líderes políticos.

Los medios en Bolivia, en particular la televisión, también tienen un creciente impacto en el ejercicio de la política. Según una encuesta realizada por la Corte Nacional Electoral, el uso de los medios de comunicación es alto (74.5%) y el más popular es la televisión (56.3%)[21]. Los

19 CEPAL (2005).

20 Lauer, M. (2004), *Los medios en la coyuntura peruana 2004-2006*. Informe elaborado en el marco del PAPEP.

21 CNE (2004), *Cultura política y democracia en Bolivia. Segundo Estudio Nacional*. La Paz: Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana.

medios son hoy decisivos en la competencia electoral, la fiscalización de la gestión pública, la pérdida de confianza en los partidos políticos y la difusión de demandas con fuerte contenido étnico-cultural. En Bolivia, los medios configuran un sistema fragmentado y heterogéneo: las redes privadas que responden a intereses de grupos empresariales inciden significativamente en la gestión política, la red estatal que defiende los intereses del gobierno posee menor influencia y los medios pertenecientes a la Iglesia, no sometidos a intereses privados o partidarios, gozan de gran legitimidad. En Ecuador la presencia de los llamados "forajidos", grupos populares y de sectores medios en las calles comunicados por celulares y un programa de radio, fue crucial en la caída del Presidente Gutiérrez.

Como resultado se tiene sociedades más expuestas al consumo cultural y con mayor educación, pero sin los medios para satisfacer las demandas y sueños que tal exposición provoca.

### Frustración de expectativas

La conclusión que se desea subrayar aquí es que si bien las reformas estructurales produjeron en varios planos exclusión social, las dinámicas culturales de la globalización, con ambivalentes sentidos, generaron mayor inclusión simbólica. Desde un punto de vista principalmente subjetivo, tal tensión permite levantar la hipótesis sobre la emergencia de un fenómeno de frustración de expectativas en las sociedades andinas estudiadas que tenderían a influenciar una serie de comportamientos sociopolíticos y culturales. Entre los fenómenos influenciados destacan los siguientes:

## Crítica a las instituciones y crisis de confianza

Estas críticas se relacionan, principalmente, con la debilidad de las capacidades de acción política de los diferentes partidos políticos para representar a la sociedad, comprender los cambios, elaborar horizontes normativos de progreso y gestionar cotidianamente la política. Esto aparentemente se traduce en crisis de los mecanismos de representación e intermediación política. Lo sociocultural tendría serias dificultades para ser representado en la arena política por los partidos políticos. El Gráfico 2 refleja la valoración de las instituciones y la confianza de los andinos en la democracia. En general, la satisfacción con la democracia es baja y la desconfianza, alta.

Gráfico 2

**Región Andina, indicadores sobre democracia, 2005**

En porcentajes

| | Satisfacción con la democracia | Apoyo a la democracia | Sin partidos no puede haber democracia |
|---|---|---|---|
| Perú | 13% | 40% | 53% |
| Ecuador | 14% | 43% | 33% |
| Bolivia | 24% | 49% | 41% |
| Región Andina | 27% | 51% | 48% |
| América Latina | 31% | 53% | 54% |

0% 10% 20% 30% 40% 50% 60%

*Fuente:* elaboración propia sobre la base de datos del *Informe Latinobarómetro* 2005.

### Demanda de un nuevo tipo de Estado

Estas demandas se manifiestan principalmente mediante una crítica del Estado mínimo promovido por las reformas. Asimismo existe una creciente demanda de un Estado activo y regulador; los estudios de opinión pública muestran cómo la población aboga por una nueva relación entre el Estado y la economía, en la que el Estado genere integración social y equidad pero a la vez potencie la economía en el marco de la globalización y maneje los nuevos códigos del mundo moderno. Así, por ejemplo, según el *IL 2005*, en promedio sólo 35% de los habitantes de la Región Andina cree que las privatizaciones fueron provechosas. Por su parte, casi 70% de los bolivianos ha manifestado su deseo de que el Estado tenga mayor participación en el negocio del gas.

### Incremento de las movilizaciones étnico-culturales

Los ciudadanos, además de su participación electoral, están buscando otros canales de expresión de su malestar con la política y sobre todo con los resultados de las reformas estructurales., tanto a través de organizaciones alternativas con capacidad de cuestionamiento y protesta que debilitan al Estado, como de movilizaciones en las calles. El 15% de los andinos dice haber firmado una petición, 14% habría asistido a manifestaciones y 5% habría bloqueado el tránsito. En Bolivia y Ecuador se observan altos niveles de movilización ciudadana: 17% de los bolivianos y 13% de los ecuatorianos afirmaron haber participado en manifestaciones autorizadas; además 11% de los bolivianos manifiesta haber bloqueado el tránsito[22].

[22] Corporación Latinobarómetro (2005), *op cit.*

Este componente multicultural ha redundado en un crecimiento de los conflictos y su intensidad. Se trata, al menos en algunos casos, de conflictos de reacción y protesta pero también de búsqueda de nuevas formas de opción política y convivencia intercultural. Son conflictos que revelan las dificultades de las instituciones y del Estado para lograr inclusión social y reconocimiento cultural. De alguna manera, se están gestando nuevos patrones de conflicto y organización social que tiende, en los ámbitos de la globalización y de la internacionalización de la política a generar nuevos ciclos históricos. En el corazón de este asunto anida la cuestión indígena-mestiza y su rol en la política y la democracia.

## *3. Las experiencias de Bolivia, Ecuador y Perú*

### Bolivia

La transición hacia la democracia en Bolivia comenzó a fines de los años setenta e implicó veinte años de experimentación con diversas reformas electorales, constitucionales y estructurales que ampliaron la arena de los partidos políticos. Durante este período se formaron numerosos partidos políticos[23], cuyo primer accionar tuvo lugar durante

[23] Cabe destacar a los siguientes partidos: Acción Democrática Nacionalista (ADN); Partido Socialista (PS-1) y también expresiones indigenistas y manifestaciones neo-populistas como Conciencia de Patria (CONDEPA) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS). A dichos partidos se sumaron partidos de izquierda preexistentes como el Partido Comunista Boliviano (PCB) y el Partido Obrero Revolucionario (POR). Véase Calderón, F. y Gamarra, E. (2004), "Crisis y reforma de los partidos políticos en Bolivia". *Cuaderno de Futuro 19. Informe de Desarrollo Humano.* La Paz: PNUD.

el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (1982-1985), especialmente en el Congreso Nacional. En los tres años de este gobierno se manifestaron los problemas básicos del sistema multipartidario, en un marco de presidencialismo híbrido, caracterizado primordialmente por la elección del Presidente por parte del Congreso. Las disputas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo constituyeron uno de las principales dificultades de la gobernabilidad en el país. Esta crisis de gobernabilidad fue resuelta en 1985, cuando los principales partidos del sistema hallaron la forma de solucionar el *impasse* entre los poderes Ejecutivo y Legislativo[24].

Por medio de cuatro coaliciones distintas entre esos partidos y otros más pequeños, Bolivia logró un grado de estabilidad nunca experimentado, que permitió continuidad de las políticas económicas[25]. Esta "democracia pactada", que garantizó a los partidos gobernantes el control del Parlamento, entró en crisis en 2002.

Para entender la crisis de la democracia pactada es necesario conocer ciertos rasgos que la han definido desde sus

24 Para mayor detalle véase Calderón, F. y Gamarra, E. (2004), *op cit.*

25 Los pactos democráticos de mayor relevancia son: *Diálogo para la Democracia* (noviembre de 1984): partidos políticos con representación parlamentaria, Central Obrera Boliviana y Confederación de Empresarios privados; *Pacto por la Democracia* (1985-1989): MNR-ADN; *Acuerdo Patriótico* (1989-1993): MIR y ADN-PCC; *Reforma del Sistema Electoral* (junio de 1991): partidos políticos con representación parlamentaria; *Acuerdo por la Modernización del Estado y el Fortalecimiento de la Democracia* (julio de 1992): partidos políticos con representación parlamentaria; *Pacto por la Gobernabilidad* (1993-1997): MNR-MRTK, MBL y UCS; *Compromiso por Bolivia* (1997-2002): ADN-NFR, MIR, UCS, PDC y CONDEPA; *Acta de Entendimiento* (junio de 2001): partidos políticos y organizaciones sociales. Para mayor detalle sobre estos pactos, sus objetivos y resultados véase Calderón, F. y Gamarra, E. (2004), *op cit*

orígenes (Calderón y Gamarra, 2004). En primer lugar, la democracia pactada contaba con un importante grado de clientelismo político. La distribución de cargos y puestos pasó a ser la única recompensa tangible para los militantes de los partidos que formaban parte de las coaliciones. Sin embargo, a causa de las reformas estructurales que redujeron el tamaño del Estado, la cantidad de cargos disponibles también disminuyó. En segundo lugar, la toma de decisiones se concentró en el Poder Ejecutivo, cuya orientación era tecnocrática. En efecto, el diseño de las principales políticas fue llevado a cabo por pequeños grupos de tecnócratas de los distintos ministerios. En tercer lugar, la democracia pactada contribuyó a la consolidación del caudillismo partidario. Esta democracia no fue producto de un pacto entre los partidos políticos, sino entre sus cúpulas. En cuarto lugar, ella fomentó el desarrollo de una maquinaria electoral que rotó entre los tres partidos principales. Por último, hubo consenso entre los principales partidos con respecto a las características políticas del modelo y la política económica. Ningún partido –a pesar de hacer críticas a la estrategia de desarrollo– se atrevió a modificar el programa de reforma estructural.

La mayor paradoja de la democracia pactada es que sus prácticas en vez de consolidar el sistema de partidos, produjeron una importante crisis. Los partidos políticos no se modernizaron, no incorporaron nuevos liderazgos, no pudieron mejorar sus relaciones con la sociedad ni articular una sociedad fragmentada. La COB no fue sustituida por un nuevo actor articulador de las demandas sociales y como consecuencia se multiplicaron los conflictos sociales, lo que derivó en un fraccionalismo social que luego fue canalizado por el MAS.

En síntesis, la democracia pactada tuvo serias limitaciones que no pudo resolver a pesar de las reformas implementadas. Como consecuencia de su crisis y del impacto negativo de las reformas estructurales en Bolivia se produjeron tres fenómenos.

### Un empate social

Se produjo una suerte de "empate social" que se estructuró alrededor de dos agendas altamente polarizadas y con legitimidad insuficiente para imponer objetivos generales. Estas fueron las llamadas "Agenda de octubre" y "Agenda de enero." La primera tuvo como eje discursivo la nacionalización de los hidrocarburos, enfatizó lo sociopolítico, se articuló en torno a movimientos sociales e indígenas y fue liderada por el MAS y por la Federación de Juntas Vecinales de El Alto. Por el contrario, el eje discursivo de la "Agenda de enero" fue orientado por la idea de autonomías departamentales, hizo mayor énfasis en cuestiones económicas, fue aceptada por los sectores cívico-empresariales y liderada por el Comité Cívico de Santa Cruz.

Este fenómeno puede verse en los resultados de las elecciones de diciembre de 2005 y en encuestas de opinión pública. De acuerdo con datos de la Corte Nacional Electoral, en las elecciones de 2005 el MAS (con Evo Morales como candidato a Presidente) ganó en el departamento de La Paz, obteniendo 66.6% de los votos, mientras que el partido PODEMOS (con Jorge Quiroga como candidato a Presidente) concentró 18.1% de las preferencias. Como contraparte, en Santa Cruz resultó victorioso el candidato de PODEMOS, con 41.8% de los votos, y el MAS se ubicó en segundo lu-

gar, con 33.2%[26]. Asimismo, al analizar la aprobación actual del Presidente Evo Morales y su gobierno, en las ciudades de La Paz y El Alto este porcentaje es cercano a 80%, pero en Santa Cruz y Tarija sólo alcanza 50%[27].

## Crisis institucionales y de representación

Bolivia sufre una importante crisis de representación: las instituciones y el sistema de partidos no han logrado representar la diversidad sociocultural del país ni convertir las demandas en proyectos que beneficien a la comunidad.

Los indicadores más claros son aquellos que reflejan la falta de confianza en instituciones especialmente en los partidos políticos y el Congreso. Esta poca confianza también se ve reflejada en la proporción de gente que considera innecesarios a los partidos y al Parlamento para la existencia de la democracia[28].

A esta línea de pensamiento se agrega el malestar con la democracia en general y una disminución en la preferencia por ella como sistema de gobierno: en 2005 la mitad de los bolivianos (49%) consideraba que "la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno". La insatisfacción

[26] Datos obtenidos en: http://www.cne.org.bo/sirenacomp/index.aspx. Corte Nacional Electoral de Bolivia.

[27] Datos preliminares de encuesta de opinión pública realizada por Apoyo, Opinión & Mercado Bolivia entre el 15 de marzo y el 15 de abril de 2006.

[28] De acuerdo con un estudio realizado por la Corte Nacional Electoral a fines de 2004, los partidos políticos y el Parlamento eran las instituciones con peor imagen. CNE (2004), *op cit.* Además, en el *IL 2005* se advierte que menos de la mitad de los bolivianos (41%) considera que no puede existir democracia sin partidos políticos, mientras que un poco más de la mitad (54%) cree que no puede existir democracia sin Congreso. Corporación Latinobarómetro (2005), *op cit.*

con la democracia es particularmente alta: solamente 24% se siente "muy satisfecho" o "más bien satisfecho" con la democracia[29].

Además, se produjo un importante desplazamiento de votos desde los partidos tradicionales hacia otras opciones. Si bien este proceso fue gradual se dio de forma sistemática, al punto que actualmente las opciones anti-sistema parecen ser las más atractivas para electorado.

### Límites de la economía de base estrecha

La economía de base estrecha se caracteriza por concentrar la mayor cantidad de ingresos o ganancias, mientras, al mismo tiempo, forja y moviliza un número restringido de empleos. Así, con pocos trabajadores, altas inversiones y estructuras concentradas a modo de enclave, esta zona de actividades exhibe una alta productividad, aunque con un escaso impacto social redistribuidor. Junto a dicho sector exclusivo pero próspero, funciona otro, a veces complementario a la base estrecha, aunque por momentos portador de autonomías restringidas" (PNUD Bolivia 2005)[30].

[29] Datos obtenidos del *IL 2005*. Corporación Latinobarómetro (2005), *op cit*. Si bien todavía no existe información probablemente la conformidad con la democracia boliviana ha aumentado bajo las elecciones y el gobierno de Morales. La popularidad de este Presidente y su gobierno según los últimos sondeos de opinión pública son muy altos.

[30] Como contraparte, "funciona otro [sector], a veces complementario a la base estrecha, aunque a momentos portador de autonomías restringidas. Se trata de la llamada economía popular, cuyos atributos son exactamente contrarios a los anteriores, es decir, genera la mayor cantidad de empleos, pero concentra volúmenes reducidos de ingresos. Las relaciones entre estos dos "mundos" son, a veces, de explotación en desmedro de la economía popular a favor del enclave exportador; a veces de interdependencia, cuando consiguen asociarse en condiciones de simetría y

Así, la economía de base estrecha se caracteriza por la presencia de una relación inversamente proporcional entre ingresos y empleo[31]. En Bolivia, muchos ganan poco y pocos ganan mucho. El desempeño de esta economía ha sido, y sigue siendo, objeto de considerables críticas por no haber reducido ni los niveles de pobreza ni la desigualdad.

De acuerdo con el informe *La economía más allá del gas*, elaborado por el PNUD Bolivia en 2005, la economía de base estrecha presenta los siguientes síntomas: bajo crecimiento económico, alta concentración en pocos productos exportables, baja productividad, desarticulación entre los sectores transable y no transable, y persistencia de la pobreza, la desigualdad y la baja movilidad social[32].

En el mismo informe se sugiere que tres factores determinan la persistencia de dicha economía. El primero se refiere a las prácticas individuales o familiares de diversificación ocupacional sin la correspondiente especialización productiva. El segundo, es la coexistencia entre un elevado nivel de reciprocidad, confianza y cultura asociativa en las esferas sociales y políticas y un bajo nivel de confianza e incipientes prácticas de cooperación en la esfera económica. El tercero se relaciona con un andamiaje institucional diseñado desde y para pocos actores económicos. Estos factores se relacionan estrechamente con las dificultades que

la mayoría de las veces, de indiferencia o recelo, porque se consideran incompatibles para una articulación provechosa. PNUD Bolivia (2005), *La economía más allá del gas. Informe temático sobre desarrollo humano*. La Paz: PNUD.

31 De acuerdo con estudios realizados en el marco del PAPEP Bolivia, 83% de la base de la pirámide laboral boliviana produce apenas el 25% de los ingresos, mientras que 7% de la cúpula laboral, aporta 65%.

32 PNUD Bolivia (2005), *op cit.*

enfrenta la economía popular para vincularse de forma positiva con el sector exportador y, consecuentemente, con la posibilidad de generar mayores ingresos y lograr una mejor redistribución.

Los fenómenos derivados de la crisis de la democracia pactada y los magros resultados de las reformas estructurales (empate social, la crisis de representación y las limitaciones que genera la economía de base estrecha) plantearon la necesidad de grandes cambios en Bolivia.

El MAS, en este sentido, se constituye como una nueva fuerza sociopolítica, cuya agenda abarca temas de reforma institucional, un nuevo pacto económico con las empresas transnacionales (nacionalización de los hidrocarburos, reestatización de AFP), la expansión de la base de la economía, la redistribución de ingresos y de riqueza (a través de repartición de tierras) e inclusión socio cultural, entre otros. En su seno se combinan orientaciones nacional-populares, sociales y de indigenismo andino y sus formas de actuación no son ajenas al histórico sindicalismo minero y campesino. Cabalmente, la combinación de lógicas reformistas con lógicas nacional populares ilustran la flexibilidad y la fortaleza del MAS tanto a nivel interno como internacional.

Probablemente con la llegada del MAS al poder, en Bolivia se inicia la construcción de una matriz política de corte neo-desarrollista con énfasis en lo indo-mestizo ¿Podrá el MAS impulsar un ciclo histórico? ¿Podrá aceptar un pluralismo democrático intercultural? ¿Será capaz de impulsar una nueva opción de desarrollo y gestar una nueva estructura institucional? ¿Cómo se enfrentará esto en la Asamblea Constituyente?

El 2 de julio de 2006 fueron elegidos 255 asambleístas, cuya principal labor, a partir de agosto de 2006 será debatir y redactar una nueva Asamblea Constituyente, y un referéndum vinculante para esta Asamblea acerca de la posibilidad de instaurar autonomías de carácter regional en el país. En dichas elecciones, se registró el mayor nivel de participación electoral de los últimos 25 años: 84.5% de los ciudadanos inscritos acudieron a las urnas. El MAS obtuvo 50.7% de los votos de la Asamblea Constituyente, mientras que PODEMOS –la principal fuerza opositora– alcanzó una votación de 15.3%. De esta manera, el MAS logró la mayoría relativa en la Asamblea con 137 escaños.

Por su parte, en el Referéndum sobre autonomías, 57.6% de los votantes se manifestaron en contra de las autonomías regionales. Pero en las regiones más prosperas gano la probación de la autonomía. El MAS tiene la fuerza pero necesita negociar para lograr un nuevo acuerdo institucional.

### Ecuador

El proceso de transición democrática en el Ecuador se inicia en 1979 con la transmisión del mando al Presidente Roldós. La peculiaridad ecuatoriana frente al resto de los países latinoamericanos radica en la legitimidad de las instituciones militares, que impulsaron la transición pero también, en alguna medida, la limitaron ya que los actores políticos y sociales no lograron ni conformar un sistema de partidos sólido, ni involucrar al conjunto de la sociedad en el ejercicio de la democracia. Quizás precisamente por esto se recurra o involucre permanentemente a militares y a las mismas FFAA en los juegos políticos del poder.

La "simpatía" de la población hacia las instituciones militares, tiene –según León Zamosc[33]– tres explicaciones. En primer lugar, los generales ecuatorianos no desplegaron la represión y las políticas pro-empresariales que caracterizaron a los regímenes autoritarios del cono sur.. Por el contrario, implementaron políticas nacionalistas enfocadas en el desarrollo de las exportaciones petroleras, en la reforma agraria y en la sustitución de importaciones. Durante la década del setenta la calidad de vida de los sectores populares mejoró ostensiblemente, lo cual, sumado a una represión "suave", fomentó actitudes proclives a los regímenes militares. En segundo lugar, la transición democrática fue iniciada y controlada por las Fuerzas Armadas. Esta democracia entregada no inspiró la sensación de compromiso que podría haberse generado si los partidos políticos y la sociedad civil hubiesen tenido un rol clave en el retorno a la democracia. En tercer lugar, la transición a la democracia generó oportunidades para la participación política de pueblos originarios. La Constitución de 1979 universalizó el sufragio: hasta entonces se impedía votar a los analfabetos, lo cual excluía a importantes porciones de la población indígena. Este proceso fue impulsado por Jaime Roldós, quien promovió el involucramiento de organizaciones indígenas en el desarrollo del campo y en campañas de alfabetización. El hecho de que estos programas fuesen reducidos por Osvaldo Hurtado –Presidente entre 1981 y 1984– y eliminados por León Febres Cordero –Presidente entre 1984-1988–

[33] Zamosc, L. "The Indian Movement and Political Democracy in Ecuador". En: *Latin American Politics and Society*. En prensa.

proporcionó un punto de partida para el descontento de los activistas indígenas.

Sin embargo, las razones de la fragilidad de la transición y de la gobernabilidad democrática son más estructurales. Históricamente la sociedad ecuatoriana está atravesada por importantes fracturas regionales y socioculturales. La unidad nacional no pudo reconstituirse sobre la base de un desarrollo regional más integrado entre Costa y Sierra y las elites no pudieron establecer pactos de gobernabilidad que le dieran consistencia y estabilidad al régimen democrático; más bien, da la impresión que buena parte de la escena política ecuatoriana está ocupada por los conflictos entre elites monopolizadas por fuertes personalidades que organizan el sistema de partidos a partir de intereses particularistas[34]. Socialmente, la separación entre elites y sociedad, sobre todo cuando ésta es de origen indígena, marca una debilidad crónica de la democracia ecuatoriana y en buena

34 Así por ejemplo 5 de los 8 presidentes electos en los últimos 25 años han sido fundadores de partidos (como también lo han sido dos de los Vicepresidentes que se encargaron del poder); sin embargo, ninguno de estos partidos ha conseguido ser re-electo. Este hecho quizás pueda explicarse si se toma en cuenta que la participación en partidos políticos, independientemente de que fuese en áreas rurales o en ciudades, no sobrepasa el 4% en promedio en todo el país. El régimen democrático formal, tal como se ha desarrollado, no ha logrado incluir y consolidar una de las instituciones indispensables para su existencia: la de los partidos políticos. Al respecto, si bien varios Presidentes en las entrevistas critican la proliferación de partidos, no hay un cuestionamiento sobre las causas de este fenómeno. De hecho, salvando pocas excepciones, el número de partidos está estrechamente vinculado a los procesos electorales, y no al rol de intermediación entre los ciudadanos y la vida política que deberían cumplir de manera sistemática. Abad, G. (2004), "El largo camino hacia nuestra democracia: Ecuador 1978-2004". En: ODYSEA, *25 años de democracia en Ecuador (1979-2004). Quito: El Conejo.*

medida explica la profunda crisis de legitimidad de los sistemas políticos y de la gobernabilidad misma en Ecuador.

La actual crisis de gobernabilidad y legitimidad institucional tuvo sus inicios en 1995, año en que se produjo la primera destitución de una autoridad de alto nivel: el Vicepresidente fue depuesto por el Congreso por acusaciones de corrupción. Desde entonces ningún presidente pudo culminar su mandato. Todos los Presidentes fueron destituidos por distintas formas de movilización de la ciudadanía, con participación directa o indirecta de las Fuerzas Armadas[35].

Simón Pachano señala que las principales dificultades que enfrentan los partidos políticos son: débil institucionalización, constante cambio de reglas, inestabilidad y volatilidad y baja capacidad de representación[36]. En particular, Pachano advierte que si bien es poco probable encontrar un país en el que la votación se distribuya uniformemente en el territorio, en Ecuador se llega a límites extremos[37]. Las diferencias económicas y sociales se ubican en el centro de este hecho. Pero también explican este fenómeno las condicio-

35 Para una fotografía detallada de crisis y las percepciones de los principales dirigentes políticos sobre la misma véase: ODYSEA (2005), *op cit.* Véase también Vega, J. E. (2005), *La nueva Corte Suprema de Justicia en Ecuador. Percepciones y escenarios prospectivos de su instalación.* Documento preparatorio del PAPEP Ecuador.

36 Pachano, S. (2004), "El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002". En: *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Seminario regional: Situación actual de los partidos políticos de la Región Andina, 25 y 26 de mayo de 2004.* Lima: IDEA.

37 Según cálculos efectuados por Mainwaring y Jones (2003), Ecuador posee el nivel más bajo de nacionalización de la muestra utilizada por los autores. Mainwaring, S. y Jones, M. P. (2003), "The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and Application to the Americas". En: *Party Politics* Vol. 9, N°2. Londres.

nes políticas, especialmente aquéllas relativas a la conformación de la cultura política. La política ecuatoriana refleja claramente la división Costa-Sierra y la separación elites-sociedad que promueven el surgimiento conflictos políticos y electorales con fuertes rasgos monádicos. En términos electorales esto se traduce en una distribución de los votos segmentados de cada partido y diferente a la del electorado nacional.

La evidencia empírica expresa claramente un malestar político-institucional: solamente 33% de los ecuatorianos cree que los partidos políticos y el Congreso son imprescindibles para la existencia de la democracia, 43% afirma que "la democracia es preferible a cualquier otro sistema de gobierno" y apenas 14% se manifiesta satisfecho con la democracia[38].

Por otra parte, en Ecuador existiría una suerte de divorcio entre la política y la economía, ya que las proyecciones económicas resultan bastante optimistas. La dolarización, el elevado precio del petróleo y el incremento de las remesas provenientes del extranjero han posibilitado que la economía cuente con un clima más favorable que la situación general del país. Entre 2000 y 2004 el PIB de Ecuador –medido en millones de US$ de 2000– prácticamente se duplicó, principalmente debido al incremento del denominado PIB petrolero[39]. Además, se han reducido tanto la pobreza como la indigencia[40]. El desafío radica en la capacidad de las fuerzas políticas y sociales para lograr acuerdos que a la vez de respetar las reglas del juego institucional y dar al

38 Corporación Latinobarómetro (2005), *op cit.*

39 Vega (2005), *op cit.*

40 Véase sección 2, p. 6. de este documento.

menos gobernabilidad sistémica al país puedan lograr políticas de reconocimiento cultural y participación en el sistema de toma de decisiones política a las grupos excluidos, particularmente a las mayorías indígenas y mestizas.

## Perú

La dinámica política peruana se ha caracterizado por importantes ciclos de inestabilidad y excepcionalidad institucional que impidieron dar un sentido sólido de continuidad al régimen democrático. Se trata de una sociedad atravesada por herencias coloniales no resueltas y nuevas formas limitadas de capitalismo que no ha logrado consolidar un Estado nación capaz de unificar y cohesionar una sociedad regional y culturalmente heterogénea (Cotler 1979)[41].

Adicionalmente, el Perú experimentó un intenso proceso de secularización y cambio cultural asociado con procesos de urbanización principalmente centralizados en la ciudad de Lima y su área metropolitana. Las distancias regionales se han complejizado, poniendo en evidencia una serie de fracturas sociales, económicas y étnico-culturales que el sistema político no pudo enfrentar. Lima misma pasó a reproducir las tensiones y fracturas del Perú en su conjunto[42]. Arcanas demandas indígenas no pudieron ser resueltas y nuevas formas se sincretismo cultural asociadas al mestizaje colocaron nuevos problemas a los procesos de integración social y reconocimiento cultural.

41 Cotler (1979), *op cit.*

42 El IDH de Perú de 2005 analiza los cambios y tendencias de las relaciones inter-regionales en Perú. PNUD Perú (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos.* Lima: PNUD.

Para Nelson Manrique (2006) la precariedad de la democracia en el Perú posee una profunda relación con el centralismo. La construcción de Perú como nación se llevó a cabo en función de un patrón de desarrollo desigual que ha concentrado los recursos en determinadas ciudades del litoral –*e.g.* Lima, Arequipa, Trujillo–. Este proceso llega a su extremo en Lima, ciudad que concentra prácticamente la totalidad de los circuitos de poder. Además de la desigual distribución de los recursos económicos y humanos, existe un patrón de desarrollo que profundiza las desigualdades. Dicho patrón de desarrollo tiende a reproducirse en el ámbito regional, de modo que la centralización también se relaciona de forma estrecha con el declive de los centros tradicionales de poder[43].

Este autor también señala que para construir la democracia en Perú se debe abarcar distintas formas de representación. La propuesta oficial de la República –hasta ahora, al menos– ha negado la diversidad existente en la sociedad peruana, intentando imponer la homogeneidad en torno a la cultura criolla. Esta propuesta fracasó debido a la crisis de la identidad criolla que, dado su carácter colonial, estaba en desventaja al momento de emprender un proceso de modernización. El desafío actual sería, según este autor, construir formas de representación que abarquen la pluralidad y diversidad de la nación[44].

Desde el punto de vista macroeconómico, el desempeño de Perú durante los últimos quince años ha sido satisfactorio y las elites consultadas en un reciente estudio conside-

43 Manrique, N. (2006), "Democracia y nación. La promesa pendiente". En: *La democracia en el Perú. Proceso histórico y agenda pendiente.* Lima: PNUD Perú.

44 Manrique, N. (2006), *op cit.*

ran que la tendencia se mantendrá. No obstante, las mismas elites creen que el país se encuentra en una situación de pre-crisis (o de crisis), visión compartida por empresarios, líderes de opinión y políticos. Además, consideran que los problemas del país, especialmente la conflictividad social, se mantendrán en sus niveles actuales o se incrementarán. La población no está satisfecha con la actual situación de Perú y juzga de forma muy negativa a los políticos, a los partidos, al gobierno y al presidente[45].

Por otra parte, la economía y la política transitan caminos divergentes. Tal divergencia tiene su origen, parcialmente, en que las etapas de crecimiento de la economía peruana fueron de "base angosta" y no generaron dinamismo fuera de ella y en el incremento de la brecha entre las aspiraciones de la población y lo que efectivamente está recibiendo.

La debilidad del sistema de partidos y la conflictividad social son datos permanentes de la sociedad peruana. Martín Tanaka (2004) sostiene que una parte importante de los problemas que enfrenta la democracia en Perú se relaciona con la debilidad de los partidos y la inexistencia de un verdadero sistema de partidos, lo cual se traduce en un elevado grado de volatilidad electoral y en la aparición de figuras "independientes" que, aunque renuevan la escena política, también la dotan de improvisación y la tornan muy vulnerable a la proliferación de intereses particulares y facilitan el desarrollo de fuerzas anti-sistémicas[46].

45 Achard, D. *et al.* (2005), *Perú. Coyuntura política y escenarios de corto y mediano plazo*. Informe elaborado en el marco del PAPEP.

46 Tanaka, M. (2004), "Situación y perspectiva de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano". En: *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Seminario regional: Situación ac-*

A nivel regional, Perú es el país con mayor volatilidad electoral y menor estabilidad de partidos e identificación con ellos. También es menor al promedio de América Latina el nivel de confianza en los partidos políticos y la proporción de personas que los considera indispensables para el progreso[47]. Esto se expresa en los altos niveles de fragmentación electoral. De hecho, en las tres últimas elecciones generales (1995, 2000 y 2001) se presentaron 14, 9 y 8 candidatos presidenciales, y 20, 10 y 13 listas para el Congreso, respectivamente. Para las elecciones celebradas el 9 de abril, se inscribieron 32 partidos nacionales y hubo 20 candidatos presidenciales[48].

La gran variabilidad de las preferencias electorales de las últimas dos décadas y la debilidad del sistema de partidos puso de manifiesto que numerosos sectores de la sociedad peruana no han encontrado una expresión política para sus demandas. En los últimos años han ocurrido numerosos cambios en el Perú. Han desaparecido algunos sectores sociales, otros se encuentran en etapa de constitución y las organizaciones políticas tradicionales tienden a perder peso[49].

*tual de los partidos políticos de la Región Andina, 25 y 26 de mayo de 2004.* Lima: IDEA.

47 Tanaka, M. y Barrantes, R. (2006), "Aportes para la gobernabilidad democrática en el Perú. Los desafíos inmediatos". En: *La democracia en el Perú. Proceso histórico y agenda pendiente.* Lima: PNUD Perú.

48 Para mayor detalle véase Tanaka, M. y Barrantes, R. (2006), *op cit.*

49 Por ejemplo, Acción Popular –partido de Fernando Belaunde Terry– fue elegido en 1980 con 45% de los votos y cinco años después sólo alcanzó 4%. El APRA que en 1985 obtuvo la presidencia con 56% de los votos, no pudo inscribirse oficialmente en 1995 por no lograr 5% de respaldo. En las elecciones de 1990 y de 2001 ganaron dos candidatos independientes: Alberto Fujimori y Alejandro Toledo, respectivamente. Tanaka, M. y Barrantes, R. (2006), *op cit.*

No obstante, cabalmente por esta limitación, tienden a surgir nuevos tipos de liderazgos o a reciclarse otros.

Este descrédito de las organizaciones políticas habría dado lugar al surgimiento de nuevas organizaciones sociales que, de acuerdo con Carlos Tapia (2004), estarían desarrollando actividades que podrían llegar a cambiar la matriz política nacional[50].

Para este autor, la voluntad política que planifica la gestación y dirección de las protestas responde, en parte, a una estructura ideológica, secuela de la lucha armada de Sendero Luminoso (SL), que a partir de 1993 comenzó una etapa de adaptación a las nuevas condiciones expresadas en la búsqueda de acuerdos de paz y de salidas políticas a las consecuencias de la lucha armada. Sin embargo, no sólo los simpatizantes de SL fomentaron las protestas sociales; también existirían diversos activistas y líderes locales que coinciden con las consignas de SL. Esto se debe a la crisis y sensación de abandono en ciertos sectores sociales que hace re-emerger la necesidad de la movilización social –y la radicalidad de sus métodos. El denominado neo-senderismo comprendería una amalgama de organizaciones sociales donde confluyen intereses convergentes que los unen en las protestas y demandas políticas, pero entre las cuales existen diferencias en términos sociales.

Por su parte, Eduardo Ballón afirma que las crecientes movilizaciones sociales ocurridas en Perú dan cuenta de los efectos negativos de las disputas entre grupos de poder locales, a veces motivados por la posibilidad de controlar

50 Tapia, C. (2004), *Coyuntura política: la protesta social y el Neosenderismo*. Documento elaborado para el PAPEP Perú.

los recursos y las influencias que tales posiciones brinda, como por la fragilidad de los mecanismos de participación ciudadana que evidencian la fragmentación y dispersión de la sociedad civil peruana[51].

En la segunda vuelta electoral se enfrentaron los candidatos Ollanta Humala, del partido Unión por el Perú y Alan García, del APRA. La victoria de cualquiera de los candidatos significará un cambio en la matriz sociopolítica del Perú, aunque existen diferencias entre las propuestas de ambos candidatos. Ollanta Humala presentó un plan de gobierno que puede calificarse como neo-desarrollista, mientras que el de Alan García apunta a una suerte del reformismo social.

De acuerdo con su plan de gobierno, Humala –denominado "La gran transformación. Llapanchik Perú"– promueve un proyecto nacionalista que "quiere construir una mayoría social y política para transformar el Perú. Una mayoría que organice la esperanza y que (...) reconstruya el Estado, dignifique la política y refunde la democracia (...). Se trata de engarzar nuestro presente con las más sólidas tradiciones que, durante todo el siglo XX, han pretendido transformar nuestro país uniendo la liberación nacional con la liberación social, de construir la patria desde las aspiraciones de unas mayorías sociales históricamente explotadas y marginadas por grupos de poder que siempre han representado la supeditación a intereses imperiales y un ilimitado desprecio por las tradiciones culturales que han caracterizado a nuestros pueblos"[52].

51 Ballón, E. (2004), *Los conflictos sociales en la coyuntura*. Documento elaborado para el PAPEP Perú.

52 http://www.partidoupp.org/La_Gran_Transformacion.pdf

Por su parte, la propuesta de Alan García"[53] plantea, en primer lugar, un Plan de Acción Inmediata (180 días), cuyo propósito es: i) reformar y modernizar el Estado (reducir los salarios de los parlamentarios, reducir al mínimo la publicidad estatal, fusionar las estructuras duplicadas); ii) descentralizar la administración (delegar mayores responsabilidades en las regiones y municipalidades); iii) descentralizar la educación; iv) expandir la cobertura del sistema de salud; y v) impulsar políticas de seguridad ciudadana, entre otros.

En la segunda vuelta electoral resultó ganador Alan García con 52.57% de los votos. Sin embargo, no contará con mayoría en el Congreso, puesto que el partido de Ollanta Humala, Unión por Perú, obtuvo 45 de los 120 escaños, mientras que el APRA logró 36.[54]

En el corto plazo es previsible imaginar un escenario político frágil, ya que el reconocimiento de los excluidos –y sobre todo de los indígenas– y la cuestión de la equidad serán decisivos para construir una gobernabilidad sólida.

### *4. Un patrón histórico: etnia, clase y Nación*

Con el objetivo de sintetizar el peso de los movimientos indígenas actuales resulta fundamental comprender una suerte de patrón histórico de larga duración que ha estado presente en las luchas y horizontes de los movimientos indígenas en la región andina[55]. Históricamente los distintas

53 http://www.apraconaplanes.org/doc/PLANPAP.pdf

54 Datos provenientes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Perú: http://www.elecciones2006.onpe.gob.pe/index.onpe

55 Una mayor argumentación de esta tesis pude verse en Calderón, F. y Dandler, J. (1982), Comp. *Bolivia: La fuerza histórica del campesinado.* La Paz: CERES.

formas de acción de los movimientos indígenas se articulan en base a tres dimensiones altamente relacionadas: la dimensión nacional, o más precisamente el Estado-Nación; la dimensión social, o de las diferentes relaciones de clase, particularmente de campesinos con el resto de la sociedad; y la dimensión étnico-cultural, particularmente las reivindicaciones del mundo indígena-mestizo respecto de la denominada dominación neo-colonial.

Cuando predominó una orientación nacional popular, como con la revolución boliviana o con los reformismos militares de Ecuador y Perú de los años setenta, los movimientos y las demandas indígenas se subordinaron a un imaginario nacional popular generalmente mestizo, mientras que las orientaciones de clase estuvieron centradas en la movilidad social. De otro lado, cuando predominaron las orientaciones de clase o los frentes de clase, como las motivadas por los movimientos de liberación nacional o por los partidos marxistas, lo étnico-cultural era visualizado como ideologías culturalistas o como superestructuras propias de ciclos históricos atrasados, mientras que la cuestión nacional era vista como una etapa de la revolución social[56].

Por primera vez bajo regímenes democráticos y en los marcos de los cambios que se vienen analizando en este artículo, el eje articulador de lo nacional y lo social vienen a ser las dinámicas indígenas. La irrupción de nuevos movimientos indígenas en la región, particularmente en Boli-

[56] Intelectualmente la excepción de esta orientación es la del pensamiento de Mariategui y su búsqueda de integración de lo indígena como un elemento crucial del cambio revolucionario.

via y Ecuador, está planteando nuevos problemas y desafíos de una democracia más pluralista y genuina ¿Será posible que las fuerzas multiculturales, asociadas con diversos movimientos indígenas transformen los problemas descritos de representación y participación ciudadana en nuevas formas de convivencia intercultural que redunden en una mayor legitimidad del régimen democrático?

A continuación se aspira mostrar algunas de estas nuevas orientaciones en cada uno de los casos estudiados.

### Bolivia

Con respecto al tema indígena en Bolivia, los datos del Censo de población de 1992 muestran que 25% de los bolivianos se considera aymará, 31% quechua, 6% parte de otros grupos indígenas[57] y 38% se siente parte de múltiples identidades. Estos datos revelan un alto grado de presencia de los pueblos originarios en espacios multiculturales. No obstante, no se trataría de una generalización de identidades cerradas y excluyentes. Así, por ejemplo, de acuerdo con la encuesta realizada para el IDH de Bolivia de 2004, el 64% de los aymará también se percibe como mestizo, al igual que 89% de los quechuas. En promedio, 76% de los bolivianos se siente mestizo. Y en las elecciones llevadas a cabo en de diciembre de 2005, por primera vez fue elegido como presidente un descendiente de aymarás: Evo Morales, que maneja también los códigos mestizos.

Entre 1994 y el 2005 se evidenció en Bolivia un aumento de la conflictividad, especialmente durante la gestión de

[57] Los niveles de uso de la lengua materna en cada uno de los pueblos originarios son menores que los de identificación censal.

Mesa. Los conflictos se concentraron en el eje central de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, fueron mayoritariamente urbanos, aunque crecieron los del área rural, fueron predominantemente reivindicativos e identificaron al Estado y al "modelo neoliberal" como los principales opositores[58].

Lo peculiar del caso boliviano es que tales conflictos se fueron asociando crecientemente con el desarrollo de organizaciones sindicales de diverso tipo que de una manera u otra fueron incluyendo no solo reivindicaciones de injusticia en las relaciones interétnicas, sino también propuestas de cambio en el orden cultural a partir del desarrollo de valores y prácticas de las culturas andinas o amazónicas. En el centro de estas postulaciones está la reivindicación de la idea de comunidad.

Estas orientaciones son más fuertes en el seno de la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSTCB), que postula claramente un nacionalismo indígena, la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), que postula reivindicaciones indígenas en una óptica intercultural, y otras organizaciones de menor envergadura. Por otra parte, las orientaciones indígenas coexisten con otras reivindicaciones y orientaciones más sociales o de clase. Este serian el caso de las organizaciones sindicales de colonizadores, de los Movimientos Sin Tierra y de la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de la ciudad de El Alto, y muy especialmente de las federaciones de

58 Par una visión estadística de la conflictividad sociolaboral en Bolivia véase OEA, *Subsecretaria de Asunto políticos. Departamento de Prevención de crisis y misiones especiales* (2006). La Paz.

Cocaleros en Cochabamba y los Yungas de La Paz[59]. La pregunta es cómo estos movimientos y actores socioculturales con orientaciones indígenas y que revindican una cierta idea de comunidad, se vinculan con la democracia y cómo ésta puede ser favorecida por el impulso cultural[60].

### Ecuador

En el caso de Ecuador, según el censo del 2001 alrededor del 7% de la población se identifica a sí misma como india, pero el porcentaje que habla un idioma indígena alcanzaría al 14 %. La mayor proporción de indígenas estaría localizada en la Sierra, constituyendo alrededor de tres cuartos de la población de esa región. El resto de los grupos indígenas está disperso en la amazonía ecuatoriana. El núcleo de la organización social indígena, al igual que en Bolivia y Perú, es la organización comunitaria generalmente compuesta por unidades familiares ampliadas y económicamente diversificadas.

Uno de los fenómenos más relevantes en el largo proceso de transición y ejercicio democrático en el Ecuador es el surgimiento de movimientos indígenas y su creciente politización.

En particular, Zamosc[61] afirma que el movimiento indígena en Ecuador es de los más organizados de América La-

59 Para un análisis de las características y luchas de estos movimientos ver: García, A.; Chávez, M. y Costas, P. (2004), *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política. Oxfam y Diakonia*. La Paz: Plural.

60 El *Informe de Desarrollo Humano del PNUD Bolivia 2004. Informacionalismo e interculturalidad*, detecta que las culturas quechuas y tupi guaranis son más tolerantes y proclives a una construcción intercultural que las aymaras.

61 Leon Zamosc realiza un importante análisis sobre la trayectoria de este movimiento. Zamosc (¿?), *op cit.*

tina y su origen se remonta a la década del ochenta, cuando se creó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Las luchas que llevó a cabo esta confederación en la década del noventa transformaron al movimiento en una fuerza poderosa que, además de abogar por las demandas indígenas, se convirtió en líder de la resistencia al neoliberalismo.

En 1997 la CONAIE lanzó el partido Pachakutik para participar en la contienda electoral; tres años más tarde –en medio de una grave crisis económica y política– la CONAIE coincidió con los militares liderados por Lino Gutiérrez para derrocar a Mahuad y generar con este último una alianza política que la llevó a ganar las elecciones de ese año.

Claramente se trata de un movimiento que ha trascendido las reivindicaciones sociales de los indígenas. Su impacto alcanza al modelo económico, la política social y a temas directamente relacionados con la lucha por el poder político y el destino de la democracia ecuatoriana[62].

La reciente experiencia política ecuatoriana es una enredada madeja de idas y venidas por parte de las diferentes fuerzas en el poder político para lograr la estabilización financiera y aplicar las reformas estructurales. Se puede afirmar que los distintos gobiernos reformistas partían con legitimidad electoral pero en la medida en que iban aplicando tales reformas esa legitimidad se esfumaba, llegando a situaciones crónicas de crisis de gobernabilidad con el

[62] En la actualidad existen más de dos mil comunidades indígenas que funcionan como entidades auto-reguladas, basadas en la autoridad de sus asambleas. Zamosc, *op cit.*

consecuente cambio de gobierno. Por su parte, la posición crecía e impedía las reformas, pero no se transformaba por lo general en fuerza de gobierno y, si lo hacía, volvía a reproducir el círculo vicioso narrado.

La situación más interesante se produjo con la alianza entre Pachakutik y el Partido de la Sociedad Patriótica impulsado por Gutiérrez, que logró un cierto equilibrio de poder. Empero, esta se fue desgastando en la medida que Gutiérrez retomaba el realismo reformista, lo que suscitó el crecimiento de la oposición, la ruptura de la alianza y la crisis en el mismo movimiento indígena. Esta nueva crisis mostró el carácter estructural de la crisis en el Ecuador, que aparentemente no se puede superar con soluciones cesaristas o meramente pragmáticas. El problema es cómo construir amplias coaliciones que, respetando la diversidad cultural, social y regional, incorporen medidas económicas y políticas que refuercen la gobernabilidad democrática.

En este contexto, en Ecuador también son importantes políticamente los sectores medios. Estos han tenido un rol preponderante en la estabilidad política del país. La denominada "Rebelión de los Forajidos" se inició el 13 de abril de 2005 cuando el entonces Presidente Lucio Gutiérrez llamó "forajidos" a los ciudadanos que protestaban pacíficamente en su contra. El 25 de noviembre de 2004 la mayoría gubernamental en el Congreso (el Partido Sociedad Patriótica de Gutiérrez, el PRE y el PRIAN) reemplazó a siete de los nueve miembros del Tribunal Constitucional. Decenas de miles de familias empezaron a salir a las calles, convocadas por correo electrónico y telefonía celular. Las manifestaciones de los "forajidos" prosiguieron. La mayor de ellas se llevó a cabo la noche del 19 de abril, cuando más de un

millón de personas se reunieron en el parque de La Carolina y avanzaron hacia el Palacio de Gobierno para exigir la renuncia del Presidente Gutiérrez[63].

## Perú

Según datos del Banco Mundial, casi la mitad de los hogares peruanos (48%) puede considerarse indígena. El porcentaje corresponde a los hogares "en los que el jefe de hogar y/o su esposa tienen padres o abuelos que hayan tenido lengua materna indígena"[64]. En el país existen aproximadamente 72 grupos etno-lingüísticos, cuyos orígenes se remontan a culturas andinas y amazónicas principalmente, al tiempo que un complejo proceso de interculturalidad entre población originaria y población procedente de Europa, Asia (especialmente chinos y japoneses) y África, dio como resultado una fuerte presencia mestiza[65].

Sin embargo, a pesar de esta alta presencia indígena en su población, las manifestaciones y movimientos sociales vinculados a demandas de tipo étnico son débiles. En este

63 Fuente: http://exteriores.libertaddigital.com/articulo.php/1276230020

64 Véase: http://web.worldbank.org. Aunque hubo en los últimos años cambios positivos en términos de participación de la población indígena en el consumo, según la misma fuente "más del 55% de las personas en el decil más bajo son indígenas, mientras que tan solo un 10% en el decil más alto lo es". Ello muestra la desigualdad que afecta en particular a la población de origen indígena. Un dato que reafirma lo antedicho es que mientas el 53% de los hogares indígenas accede a agua potable y el 30% a alcantarillado, en los hogares no indígenas los porcentajes se elevan a 66% y 53% para estos servicios. Esto se vincula, en parte, a que en las zonas rurales, donde el acceso a los servicios es en general menor, la población indígena es mayoritaria. Sin embargo, cabe aclarar que actualmente más del 70% de la población en el Perú es urbana.

65 Véase http://www.laneta.apc.org/rci/organinteg/coppip.html

sentido, Carlos Iván Degregori se pregunta ¿Por qué no hay hasta ahora movimientos étnicos en el Perú? Para este autor el tema central reside en que las demandas de tipo étnico-cultural fueron sobrepasadas por demandas de tipo clasista.

A partir del siglo XIX la identidad indígena fue adquiriendo una connotación de clase al asociarse a la de campesino pobre. En el siglo XX, las luchas de esta población se centraron en la recuperación de tierras y en el acceso a educación, como vía para "ingresar" a una cultura nacional hispano hablante y terminar con el poder que los mestizos (mistis) ejercían como intermediarios entre las elites criollas y los indígenas. En este sentido, las luchas de los indígenas tenían connotación clasista que no reivindicaba el origen sino más bien la integración en los procesos nacionales.

Durante gran parte del siglo XX el Estado propugnó un discurso indigenista a través del cual se intentaba integrar a esta población a la cultura nacional concebida desde una perspectiva homogeneizadora en torno a lo mestizo[66]. Varias medidas a lo largo del siglo dejan en evidencia esta intención estatal. Así, en 1920 se reconoció constitucionalmente a las comunidades indígenas, pero ello fue utilizado por los indígenas más para reclamar su derecho a la tierra (es decir, desde su posición de clase), que para canalizar demandas étnico-culturales. Otro hito fundamental fue la

[66] "Sin embargo, en un contexto de dominación oligárquica excluyente y predominio hispanista, el indigenismo jugó un papel progresivo, y las políticas indigenistas estatales representaron el tránsito a nuevas formas de dominación más modernas y hegemónicas". Degregori, C. I. (1999), "Pueblos indígenas y democracia en América Latina". En: *www.cholonautas.edu.pe.*

reforma agraria de 1969, precedida por la lucha de movimientos campesinos, agrupados en comunidades, sindicatos y federaciones, que entre 1958 y 1964 tomaron cientos de miles de hectáreas. Sin embargo, a diferencia de cómo se dio en otros países, los movimientos campesinos resultaron limitados. [67]

Por otra parte, entre las medidas asumidas por el gobierno del General Velasco (1968-1975), el término "indio" se reemplazó por el de "campesino" en el lenguaje oficial y "se reconoció el quechua como idioma oficial". Empero, este reconocimiento no se puso en práctica no sólo "por desidia gubernamental sino porque [aparentemente] la reivindicación lingüística no era prioritaria en la agenda de las propias poblaciones quechuas"[68]. Así, en el período del gobierno nacional de Velasco se incluyeron asuntos vinculados al plano étnico-cultural al ámbito de lo nacional, pero no desde una perspectiva de aceptación de la diversidad sino más bien de homogeneización cultural a partir de lo nacional.

Finalmente, la complejización de los pueblos originarios producto de las migraciones campo-ciudad, la recuperación de tierras, la diversificación de organizaciones campesinas, etc., no implicó un fortalecimiento de demandas étnico-culturales sino más bien de tipo clasista. Así, los discursos tanto de los dirigentes campesinos desde los años sesenta, como de los jóvenes hijos de migrantes a la ciudad ya con acceso a educación secundaria y universitaria, no se centró en la reivindicación étnica. En este sentido, Degregori plantea que habrían actuado dos factores para

[67] Degregori (1999:10), *op cit.*

[68] Degregori (1999:11), *op cit.*

ello: i) desde el siglo XIX, criollos y mestizos se habrían apoderado en gran medida del "capital simbólico" con el cual la población indígena pudiera reconstruir su identidad étnica[69]; ii) el marxismo en el Perú seguía fuertemente la línea maoísta campesinista, ofreciendo a los indígenas-campesinos un proyecto político alternativo que no reivindicaba su identidad étnica; la fuerte presencia de esta ideología en el Magisterio (al cual ingresaban los jóvenes indígenas) hizo que se difundiera entre esta población una visión dogmática y autoritaria de la sociedad centrada en las contradicciones de clase.

La crisis del Estado populista y de la idea de integración nacional homogénea en el último cuarto del siglo XX podría haber abierto un espacio a la demanda étnico-cultural, que sin embargo, no se efectivizó como tal porque de la demanda por la tierra o la educación, se pasó directamente a la demanda por la ciudadanía pero sin un contenido que reivindicara lo étnico.

El caso de Sendero Luminoso es particularmente ilustrativo. No se trató de "violencia indígena sino principalmente de la violencia de sectores mistis provincianos que se sentían oprimidos y discriminados por las elites criollas de Lima, pero que al mismo tiempo se sentían superiores a los campesinos indígenas por su educación. La violencia de

[69] Ello porque en respuesta a una "apropiación por parte de la elite criolla de la tradición inca-imperial, dejándoles a los quechuas y aymaras de carne y hueso la tradición india-servil", y para competir con la elite, "sectores de mestizos se apropiaron de manera mucho más decidida de la herencia inca-imperial, y también de la tradición indígena comunitaria", que habría sido incorporada por el Estado incluso antes del gobierno de Velasco. Degregori (1999:12), *op cit.*

Sendero Luminoso contra el campesinado andino, especialmente quechua, y contra los asháninkas de la Amazonía, tendría entonces como trasfondo el desprecio étnico que los mistis tradicionales sentían por los indios (Coronel, 1996)"[70].

¿Podría entonces concluirse que los procesos de mestizaje asociados a una visión que favoreció las demandas de clase sin reivindicar el origen étnico, explicarían en gran medida la debilidad del movimiento indígena en el Perú? Una hipótesis alternativa es que los niveles de discriminación al indio eran tan fuertes que éstos asumían sus demandas de manera parcial y subordinadas a temas sociales. Empero esto no niega la persistencia de discriminación racial de origen colonial y coloca en el tapete la posibilidad de la emergencia de movimientos sociales étnicos también en el Perú.

De cualquier manera, queda claro que en los países andinos meridionales sigue pendiente la necesidad de articulación entre reforma social y pluralismo democrático, la cual –sin lugar a dudas– sigue siendo uno de los principales factores de la libertad y el desarrollo.

## *Bibliografía*


ABAD, G. (2004), "El largo camino hacia nuestra democracia: Ecuador 1978-2004". En: ODYSEA, *25 años de democracia en Ecuador (1979-2004)*. Quito: El Conejo.

ACHARD, D. *et al.* (2005), *Perú. Coyuntura política y escenarios de corto y mediano plazo*. Informe elaborado en el marco del PAPEP.


[70] Coronel, J. (1996), "Violencia política y respuestas campesinas en Huanta". En: Degregori, C. I. (Ed), *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima, Ayacucho: IEP/UNSCH.

BALLÓN, E. (2004), *Los conflictos sociales en la coyuntura*. Documento elaborado para el PAPEP Perú.

CALDERÓN, F. (2003), Coord. ¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica-PNUD Bolivia.

CALDERÓN, F. y Dandler, J., Comps. (1982), *Bolivia: La fuerza histórica del campesinado*. La Paz: CERES.

CALDERÓN, F. y Gamarra, E. (2004), "Crisis y reforma de los partidos políticos en Bolivia". *Cuaderno de Futuro 19. Informe de Desarrollo Humano*. La Paz: PNUD.

CASTELLS, M. (1996-1997), La era de la información. Economía, sociedad y cultura, tomos I, II y III, Madrid, Alianza.

CEPAL (2005), *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: UN-CEPAL.

CEPAL (2006) Base de Estadísticas e Indicadores Sociales http://websie.eclac.cl/sisgen/badeinso.asp

CNE (2004), *Cultura política y democracia en Bolivia. Segundo Estudio Nacional*. La Paz: Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana.

CORONEL, J. (1996), "Violencia política y respuestas campesinas en Huanta". En: Degregori, C. I. (Ed), *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima, Ayacucho: IEP/UNSCH.

Corporación Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro 2005*. Santiago de Chile. http://www.latinobarometro.org

Corte Nacional Electoral (2006) http://www.cne.org.bo/sirenacomp/index.aspx

COTLER, J. (1978), *Claves, estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos

DEGREGORI, C. I. (1999), "Pueblos indígenas y democracia en América Latina". En: *www.cholonautas.edu.pe*.

FIGUEROA, A. (2005), *Desarrollo económico y ciudadanía en América Latina*. Trabajo presentado en el seminario "Estrategias para el Fortalecimiento de la Ciudadanía Social" PNUD, Buenos Aires, 14-16 de septiembre de 2005.

GARCÍA, A.; CHÁVEZ, M. y Costas, P. (2004), *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política. Oxfam y Diakonia*. La Paz: Plural.

GONZÁLEZ, L. E. (2005), *Perú. Coyuntura política y escenarios de corto y mediano plazo*. Informe elaborado en el marco del PAPEP.

HALL, G. y Patrinos, H. (2005), *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*. En prensa.

HARRIS, O.; LARSON, B. y Tandeter, E., Comps. (1987), *La participación indígena en los mercados surandinos*. La Paz: CERES.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance-IDEA (2006): http://www.idea.int/vt/index.cfm

Jurado Nacional Electoral (2006) www.jne.gob.pe

LAUER, M. (2004), *Los medios en la coyuntura peruana 2004-2006*. Informe elaborado en el marco del PAPEP.

MAINWARING, S. y JONES, M. P. (2003), "The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and Application to the Americas". En: *Party Politics Vol. 9, N°2*. Londres.

MANRIQUE, N. (2006), "Democracia y nación. La promesa pendiente". En: *La democracia en el Perú. Proceso histórico y agenda pendiente*. Lima: PNUD Perú.

ODYSEA (2005), *25 años de Democracia en Ecuador (1979-2004).* Quito: El Conejo.

OEA, *Subsecretaria de Asunto políticos. Departamento de Prevención de crisis y misiones especiales* (2006). La Paz.

PACHANO, S. (2004), "El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002". En: *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Seminario regional: Situación actual de los partidos políticos de la Región Andina, 25 y 26 de mayo de 2004.* Lima: IDEA.

Partido Aprista Peruano (2006), Plan de Gobierno 2006-2011: http://www.apraconaplanes.org/doc/PLANPAP.pdf

PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara.

PNUD Bolivia (2004), *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2004. Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible*. La Paz: Plural.

PNUD Bolivia (2005), *La economía más allá del gas. Informe temático sobre desarrollo humano.* La Paz: PNUD.

PNUD Perú (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima: PNUD.

ROSTWOROWSKI, M. (1988), *Historia del Tahuantinsuyu, II edición*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

SELIGSON, M. A. (2004), *Auditorias sobre la democracia en Bolivia y en Ecuador 2004*. http://sitemason.vanderbilt.edu/psci/seligson/all

SZMUKLER, A. (2005), *Cultura política, desarrollo y democracia: un análisis exploratorio sobre la desigualdad en la región andina*. Mimeo.

TANAKA, M. (2004), "Situación y perspectiva de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano". En: *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Seminario regional: Situación actual de los partidos políticos de la Región Andina, 25 y 26 de mayo de 2004.* Lima: IDEA.

TANAKA, M. y BARRANTES, R. (2006), "Aportes para la gobernabilidad democrática en el Perú. Los desafíos inmediatos". En: *La democracia en el Perú. Proceso histórico y agenda pendiente*. Lima: PNUD Perú.

TAPIA, C. (2004), *Coyuntura política: la protesta social y el Neosenderismo*. Documento elaborado para el PAPEP Perú.

UNDP (1998), *Human Development Report 1998. Consumption for Human Development*. New York: Oxford University Press.

UNDP (2005), *Human Development Report 2005. International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*. New York: Hoeschtetter Printing Co.

Unión por el Perú (2006), Plan de gobierno 2006-2011: http://www.partidoupp.org/La_Gran_Transformacion.pdf

VEGA, J. E. (2005), *La nueva Corte Suprema de Justicia en Ecuador. Percepciones y escenarios prospectivos de su instalación*. Documento preparatorio del PAPEP Ecuador.

ZAMOSC, L. "The Indian Movement and Political Democracy in Ecuador". En: *Latin American Politics and Society*. En prensa.

# La Sociedad Civil en Venezuela: Tendencias Actuales

(1999-2006)

Francine Jácome[1]

## *Introducción*

Entre 1958 y 1998 la sociedad civil en el país había transitado básicamente por dos etapas (García-Guadilla, 2003). Una primera, entre 1958 y finales de la década de los setentas, caracterizada por la formación de organizaciones y movimientos sociales autónomos que a partir de los ochentas dio paso a una nueva fase de consolidación y diversificación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

1 Directora Ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP).

durante los ochentas y hasta 1998. En la primera se vio asimismo un desarrollo del activismo en los barrios populares, centrado en aspectos culturales, con grupos religiosos, de teatro y periódicos comunitarios paralelamente a las luchas vecinales (Antillano, 2005). En la segunda, el proceso de descentralización iniciado en 1989 jugó un papel importante ya que surgieron organizaciones que se relacionaron con algunas de las competencias que se transferían al ámbito local tales como salud, vivienda, agua, deportes, entre otras (Marcareño, 2005). Hacia finales de los ochenta, se produce una mayor movilización de protesta en los sectores populares por la falta de agua, aumento de pasajes y problemas de infraestructura que desembocarían en el "Caracazo" de 1989 (Antillano, 2005). De igual forma, entre 1991 y 1993 funcionó la Asamblea de Barrios de Caracas que se convirtió en un espacio de debate y de cooperación en torno a la regulación de la tenencia de la tierra, rehabilitación física de los barrios, propuestas de cogestión del servicio de agua y autogobierno local (Antillano, 2005).

En febrero de 1999, Hugo Chávez toma posesión como nuevo presidente e inicia una serie de cambios en el marco de la llamada "revolución bolivariana", los cuales tendrán impactos no solamente económicos y políticos sino también sobre el amplio y heterogéneo espacio que es la sociedad civil venezolana. Estos cambios conducirán a un proceso que se caracteriza por una mayor diversificación no solamente respecto a las temáticas que abordan las OSC sino también por el impacto que tendrá la creciente conflictividad política que ha llevado a una fragmentación aún mayor de este espacio.

Sin embargo, antes de presentar las principales características y tendencias que se han desarrollado en este espacio durante este período es preciso incluir unas breves consideraciones de orden conceptual. En este caso la polarización y la conflictividad política que vive el país ha llevado a que ciertos analistas desestimen el concepto de sociedad civil, asociándolo únicamente con aquellas organizaciones y manifestaciones que se oponen al gobierno. Ante ello, en este trabajo se retoman tres planteamientos que ha hecho Bernardo Sorj (2005) sobre las principales características de la sociedad civil. En primer término, que ésta es diversa y dinámica por lo que no puede haber un modelo universal. Se parte de reconocer que existe una amplia variedad de sociedades civiles cuya composición depende en gran medida de las dinámicas sociopolíticas en las cuales se insertan. En este sentido, es un espacio donde se expresan los conflictos y controversias de la sociedad y la pluralidad de actores, iniciativas y temáticas hace imposible que pueda actuar como un partidos político porque no tiene **un** proyecto, **una** propuesta de poder o **una** estrategia (Darcy de Oliveira, 2005).

En segundo lugar, que está constituida por una diversidad de grupos de actores o individuos que interactúan en espacios públicos y que surgen como una alternativa a las formas tradicionales de representación política, fundamentalmente los partidos, por lo que representan intereses diversos de la ciudadanía. Por último, que está sujeta a un proceso en marcha que se orienta hacia la construcción de valores colectivos para que la ciudadanía pueda influir más a través de su participación en espacios públicos.

En función de ello, Miguel Darcy de Oliveira (2005) sostiene que la creciente desconfianza mutua que existe entre

la ciudadanía y las instituciones políticas está conduciendo a una crisis de legitimidad que tiene como resultado una nueva ola de de liderazgos autoritarios y populistas que pueden poner en peligro los procesos democráticos. Sostiene que es un proceso incierto e inacabado de desarrollo de una cultura cívica de participación. Libertad, autonomía y diversidad son los ejes fundamentales de una sociedad civil que se fortalece y caracteriza por su diversidad puesto que "O poder da sociedade civil é de uma natureza *soft.* Não é o decidir ou impor mas sim o de experimentar, inovar, denunciar, propor, persuadir e influir." (p. 2)

De igual forma, en este proceso de construcción, los integrantes de la sociedad civil enfrentan múltiples retos (Sorj, 2005). En primer término, la concentración, consolidación y profesionalización en un grupo reducido de los recursos financieros y humanos, lo cual dificulta que surjan nuevas OSC y que las más pequeñas logren sobrevivir. En segundo lugar, el hecho que existe muy poco debate entre las OSC lo cual dificulta, por un lado, explicitar las diferencias y conflictos y, por el otro, formar alianzas para la cooperación. En tercero, el predominio de relaciones de competencia en vez que la complementariedad que se obtiene al comprender las dinámicas y retos de los diferentes grupos. Asimismo, hay debilidad en cuanto a la rendición de cuentas, transparencia, participación, seguimiento y evaluación de sus propias actividades. Se hace también necesario reducir la dependencia de las OSC del Sur respecto a las agendas del Norte para lo cual se requiere mantener la autonomía y reforzar el pensamiento creativo para lo cual se requiere potenciar la investigación nacional para no depender de los análisis y diseño de políticas del Norte. En sexto término,

hace falta fomentar la interacción entre las OSC, la ciudadanía y los partidos políticos y que todos se integren al debate sobre políticas nacionales contribuyendo así al fortalecimiento del sistema democrático. Por último, es imperante el establecimiento de relaciones entre diferentes grupos (*networking*) y la participación en el sistema internacional.

En el caso venezolano es evidente que el proceso de cambios que se inicia en 1999 y la conflictividad y polarización política que desencadena va a tener importantes impactos sobre ese espacio llamado sociedad civil. En este sentido, este papel de trabajo busca presentar un primer diagnóstico sobre las principales tendencias que se han desarrollado y sobre la base de ello, identificar los principales aprendizajes y retos que enfrentan las OSC en el país.

En el marco de esta coyuntura histórica (1999-2006), se puede postular que dichas tendencias de la sociedad civil han pasado por tres etapas. Una primera, que se inicia en 1999 y está aún en proceso de construcción, que gira en torno a la discusión sobre un nuevo marco constitucional que profundizaría la participación de la sociedad civil al inicio de la cual había una esperanza generalizada que el país iba rumbo a cambios importantes. Una vez aprobada la nueva carta magna comienza la elaboración de un marco legal que permitirá ponerla en práctica. Una segunda, entre 2002 y agosto de 2004, cuando, en un creciente clima de polarización y conflicto político, se produce una intensa movilización ciudadana, surgen nuevas agrupaciones y se produce un alto grado de participación en el debate político. Los resultados del Referéndum Revocatorio Presidencial (RRP) efectuado en agosto de 2004 marcaron el fin de esta etapa.

Una tercera, que abarca los últimos dos años que se ha caracterizado por la dispersión, la desmovilización y la fragmentación de los sectores opositores mientras que en las OSC asociadas al oficialismo se han afianzado los programas asistencialistas, centralizados en el Poder Ejecutivo y los mecanismos implementados desde el gobierno para la participación de los sectores populares. En función de estas tendencias, el presente trabajo tiene la finalidad de analizar cada una de estas etapas para culminar en la identificación de los principales retos que tienen los diferentes sectores de la sociedad civil venezolana.

## *Constitución de 1999 y normativas legales: Construcción de la democracia participativa y protagónica*

Históricamente (Álvarez, 2003) las demandas de una mayor participación ciudadana no se inician con el actual gobierno y su proceso "revolucionario", sino que viene adelantándose desde la década de los ochenta, cuando una serie de OSC hicieron demandas en torno a la necesidad de despartidizar el sistema electoral e introducir la elección uninominal. Como resultado de estas presiones de innovación, aunque sin mucha voluntad política real, se estableció la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) en 1984 y en 1989 se inició el proceso de descentralización que buscaba fomentar una mayor participación en los ámbitos locales.

En la década de los noventa continuaron las presiones y se hicieron propuestas para fortalecer los gobiernos locales y los mecanismos de participación, inclusive señalándose la necesidad de introducir las figuras de referendos consul-

tivos y aprobatorios. Sin embargo, mostrando su miopía, la élite política no las adelantó, lo cual tuvo como consecuencia un creciente sentimiento antipartidista y de decepción con el sistema político imperante. Equivocadamente, se le atribuyó la culpa a la democracia representativa y no a la forma en la cual los partidos estaban implementando la democracia. No se oyeron las demandas por una mayor participación.

Como respuesta, una de las primeras acciones que emprende el nuevo liderazgo que accede al poder en 1999, es la puesta en marcha del proceso que culminará en la aprobación de la Constitución de 1999. Luego, en el marco de ésta, se desarrolla hasta el presente la formulación de un nuevo marco legal que permita implementar lo previsto en la nueva carta magna que incluye la Ley de Participación Ciudadana, que fue aprobada en primera discusión en 2001 y que aún espera por su discusión definitiva, las leyes referidas a los Consejos Estadales y Locales de Planificación de Políticas Públicas aprobadas en 2002, la Ley de Consejos Comunales de 2006 así como la Ley de Cooperación Internacional, aprobada en primera discusión en junio de 2006 y que espera por su sanción definitiva. Todo ello forma parte de una nueva normativa legal que tendrá impactos importantes sobre los diferentes sectores de la sociedad civil venezolana.

## La Constitución de 1999

En relación a la participación de las OSC en el proceso de formulación de esta constitución, cabe señalar tres aspectos. En primer término, lo referente a su movilización en función del llamado primero para un referéndum para aprobar la convocatoria de una Asamblea Nacional Constitu-

yente (ANC)[2], en el cual participó 37.6% del electorado, y después en la selección de sus miembros, en la cual hubo una abstención de 53,7%. En segundo lugar, su presencia en la discusión sobre los contenidos de la nueva carta magna, que se desarrolló en el espacio de poco más de tres meses y en el cual el oficialismo contó con 98% de los asambleístas. Por último, sus contenidos en lo que respecta a la concepción de su participación y a los mecanismos creados para ésta que fueron aceptados en un Referéndum Aprobatorio efectuado en diciembre de 1999 y en el cual participó el 44.5% de los electores.

Con respecto a la movilización en función de los pasos iniciales para la convocatoria de la ANC, se ha señalado que uno de los principales debates fue sobre el tipo de participación que debía tener la sociedad civil (Gómez, 2005). Básicamente se perfilaron dos posturas. La primera que sostenía que su papel debía concentrarse en el campo de los aportes externos a través de propuestas para el debate, la difusión de la discusión y la incidencia a través de la persuasión y la presión. Por el otro lado, habían los que sostenían que era una oportunidad ideal para que la sociedad participara más activamente bien sea a través de la postulación directa de candidatos de la sociedad civil o a través del respaldo a candidatos que se presentaban por iniciativa propia. No hubo consenso y la mayoría de los candidatos apoyados por las OSC no fueron electos.

2 Esta figura no estaba prevista ni la Constitución de 1961 como tampoco en otra norma legal vigente para ese momento. Su convocatoria fue posible gracias a una decisión de la entonces Corte Suprema de Justicia que estableció que el pueblo era el titular del poder y, por lo tanto, que él tenía que tomar la decisión sobre su realización.

Se estima que la participación de las OSC en la discusión sobre los contenidos de la nueva carta magna, se estima que ésta fue amplia y efectiva. Se implementaron diversos mecanismos para su participación (García Guadilla, 2003; Gómez, 2005) como seminarios, talleres, consultas, recepción de propuestas, comisiones, declaración en los medios y mesas de diálogo donde participó una amplia gama de organizaciones que generaron una serie de recomendaciones heterogéneas. Aproximadamente el 48% de las OSC participaron en algún tipo de red formal o informal durante dicho proceso y se calcula que de las 624 propuestas formuladas a través de las mesas organizadas por la Asociación de Organizaciones de la Sociedad Civil (Sinergia)[3], más del 50% fueron incorporadas (García-Guadilla, 2003). Entre sus éxitos también se incluye el hecho que este proceso "reveló cómo la heterogeneidad de la sociedad civil y la diversidad de intereses no impidieron la cooperación y solidaridad interorganizacional (sic)." (García-Guadilla, 2003, p. 242) No obstante, también se ha señalado (Gómez, 2005) que la premura con la cual se elaboró no permitió un amplio debate sobre sus contenidos.

En lo relativo a los contenidos de la Constitución de 1999 y los nuevos mecanismos previstos para fomentar la participación ciudadana, cabe destacar que a diferencia de la Constitución de 1961 en la cual los partidos eran reconocidos como los canales fundamentales de participación política aunque no los únicos, en la de 1999 simplemente

3 Conformada en 1997 como un movimiento de organizaciones que busca coordinar y fortalecer las actividades de las OSC (Gómez, 2005). Para información adicional puede consultarse www.sinergia.org.ve

desaparecen (Álvarez, 2003). En este sentido, "No sólo han perdido el reconocimiento de la naturaleza jurídica concedida por el orden constitucional previo, sino que además ni siquiera son mencionados" (p. 194) En cambio, se le otorga un papel predominante al "poder soberano" y se establece la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, inclusive en las áreas de seguridad y defensa. En este sentido, se busca ampliar la participación de la ciudadanía no solamente al ámbito político sino también al económico y social así como incorporarla a las fases de la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.

Es evidente la intención de despartidización y el establecimiento de mecanismos formales para la participación de la sociedad civil, en función de lo cual se incluyeron los comités de postulaciones y una serie de mecanismos de participación "protagónica" (artículos 70-74) tanto en lo político como en lo socioeconómico. Con ello se buscaba superar la democracia representativa, estableciendo lo que López (2005) ha denominado como una democracia de nuevo cuño orientada a ir más allá de las libertades civiles y políticas para privilegiar la igualdad social.

Los comités de postulaciones tienen el objetivo de permitir la participación de la sociedad civil en la elección, por parte de la Asamblea Nacional (AN), de los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE), del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) y del Poder Ciudadano (fiscal, contralor y defensor del pueblo). Se establece que dichos comités, cuyos miembros son escogidos por la AN, revisan las credenciales de los postulantes y después de haber "escuchado a la comunidad", presentan una primera lista de seleccionados al Poder Ciudadano, el cual hace una segunda

preselección que se presenta a la AN que se encarga de los nombramientos finales.

Sin embargo, en la práctica este mecanismo de participación ha sido vulnerado. En primera instancia, en el período 1999-2000, con el pretexto de la "transitoriedad" [4] no se cumplió con lo establecido. Adicionalmente, el "Congresillo" elaboró una definición de sociedad civil en la cual se excluía a aquellas organizaciones que habían recibido financiamiento del extranjero y por lo tanto las excluía de los comités. Más adelante se presentó un proyecto de ley en el cual se delimitaban claramente los diferentes sectores de la sociedad que estarían incluidos en dichos comités, pero con los votos de AD, MAS, MVR y Proyecto Venezuela se decidió que serían los diputados que elegirían a los miembros. Limitando aún más la participación de la sociedad civil, la AN decidió que los comités de postulaciones estarían integrados por una mayoría de miembros de su mismo cuerpo y una minoría de representantes de la sociedad civil.

Ante esta situación en el 2002, la Asociación Civil Queremos Elegir recogió las firmas requeridas para introducir ante la AN un proyecto de ley por iniciativa popular, prevista en la nueva constitución, con la finalidad de presentar propuestas para la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano en la cual se incluían precisiones con

[4] Después de promulgada la Constitución de 1999 y dado que no se habían constituido las nuevas estructuras, el presidente Chávez escogió a un grupo de miembros de la ANC para formar un cuerpo legislativo que normaría la transición entre una constitución y la otra. Durante 2000 se realizaron elecciones para 2religitimar" los poderes, incluyendo la reelección presidencial.

respecto a la conformación de estos comités. Dicha iniciativa no ha obtenido respuesta en los últimos cuatro años y se ha contravenido los reglamentos que establecen que si no era discutida durante dos períodos legislativos, los cuales ya han pasado, debía ser sometida a referéndum aprobatorio.

Igualmente, se establecieron una serie de mecanismos de participación, entre los que se destacan:

Cuadro 1

| **Constitución de 1999: mecanismos de participación** |
| --- |
| Elección de cargos públicos. |
| Referendos consultivo, revocatorio, aprobatorio y abrogatorio. |
| Iniciativas legislativas, de reforma constitucional y de convocatorias a Asamblea Constituyente. |
| Cabildos abiertos. |
| Asambleas de Ciudadanos. |
| Autogestión y cogestión. |
| Cooperativas y otras formas asociativas. |

Pese a la importancia de los nuevos mecanismos, también se ha discutido las posibles repercusiones que puedan tener sobre la gobernabilidad democrática, especialmente en función de la inestabilidad que puede generar la interrupción de los mandatos. Adicionalmente, como puntualiza Gómez (2005) estos pueden llevar a dos tipos de procesos. En primer término, uno que fortalezca a las OSC a través de su participación activa y de asumir sus responsabilidades en la vida pública pero también puede conducir a que éstas se conviertan en actores subordinados al

liderazgo dominante a través del control vertical de sus agendas y actividades.

En función del hecho que estos mecanismos se generaron con la finalidad de adelantar la democracia participativa y protagónica, también se ha llevado a cabo un debate en el seno de la sociedad civil sobre su definición (García-Guadilla, 2003). Por un lado, existen posturas entre OSC que la contraponen a la democracia representativa y plantean una relación más directa en la toma de decisiones y, por el otro, una perspectiva que considera que ésta es un complemento de la democracia representativa, por lo que la participación debe implementarse a través de de organizaciones sociales que tengan personalidad jurídica.

### El nuevo marco legal (2001-2006)

La primera normativa legal que fue discutida con la finalidad iniciar la puesta en práctica de los previsto en la Constitución respecto a estos mecanismos, fue la Ley de Participación Ciudadana cuya primera discusión se efectuó en 2001. Ésta reglamentaba fundamentalmente los nuevos mecanismos de participación política y se espera por su segunda discusión para que sea sancionada. A mediados de 2006 ha sido retomada con la finalidad, según el presidente de la Comisión de Participación Ciudadana de la AN (Caione, 2006), de ofrecer un marco legal que garantice los mecanismos de participación señalados anteriormente y fortalecer tanto el poder popular como la democracia protagónica y participativa. En este sentido, el diputado sostiene que su segunda versión se diferencia de la anterior en varios aspectos. Se introduce una amplia gama de espacios de participación tanto políticos como sociales, inclu-

yendo los recientemente creados Consejos Comunales, ya que la versión anterior se refería solamente a los procesos refrendarios. Asimismo, se incorporan dos elementos nuevos que son la figura de las "redes de redes", que promueven la articulación de los Concejos Comunales así como la constitución de bancos comunales que recibirán y administrarán los recursos del Fondo Nacional de los Concejos Comunales.

A partir de 2002, la AN se ha abocado a instrumentar el fortalecimiento de la participación local para lo cual ha aprobado la Ley de los Concejos Locales de Planificación Pública (2002), la Ley de los Concejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (2002) y la Ley Especial de los Concejos Comunales de 2006. Adicionalmente, el Poder Ejecutivo, a través del Decreto No. 2.356 del 9 de abril de 2002 creó la Comisión Presidencial para el Fortalecimiento de la Instrumentación, Seguimiento y Evaluación de los CLPP. Estas nuevas normativas buscan el establecimiento de mecanismos formales para la participación de las organizaciones sociales comunitarias en la planificación de los proyectos municipales. Su reglamentación recoge la perspectiva que los espacios locales deben ser el centro de participación y que es desde allí que la ciudadanía podrá estar presente en todo el proceso que va desde la formulación hasta la evaluación de políticas públicas.

Con respecto a los CLPP, la correspondiente legislación establece su estructura y funcionamiento (Maingon, 2005). Éstos están presididos por el Alcalde o Alcaldesa y participan los concejales, los presidentes de las Juntas Parroquiales, representantes de organizaciones de vecinos y otras de la sociedad organizada, electos en las asambleas de ciudada-

nos de la comunidad o sector. Entre sus funciones se encuentran la formulación del plan de desarrollo municipal, conjuntamente con la máxima autoridad local, así como coordinar y cooperar en la definición y ejecución de políticas públicas. Se le otorga un papel importante en el control y evaluación no solamente de la implementación de las políticas públicas sino también con respecto a los servicios que se prestan en el municipio. Las comunidades organizadas formulan los proyectos que respondan a sus necesidades y una vez aprobados en asamblea son presentados a los CLPP.

Esta previsto en la normativa legal, que éstos junto con otras instancias estadales, conformarán los Concejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los cuales a la vez formarán parte del Consejo Federal de Gobierno. Éste último estará presidido por el Vice-Presidente e incluye a los ministros, gobernadores, a un representante de cada municipio y a miembros de la sociedad civil organizada. Hasta la fecha no se ha instrumentado y se cuestiona su viabilidad ya que estaría integrada por más de 300 personas[5], igual que en el caso de los Concejos Estadales constituidos en algunos casos por hasta 60 representantes (Mascareño, 2005).

La recientemente sancionada Ley Especial de los Concejos Comunales crea dicha instancia con el fin de promover la participación de las diferentes agrupaciones que hacen vida en las comunidades para que éstas determinen sus principales carencias y formulen proyectos para solventarlas. Los recursos para ejecutarlos provienen bien sea de instancias nacionales, regionales o locales, aunque establece la

[5] En el país existen 334 alcaldías y 23 gobernaciones.

creación del Fondo Nacional de los Concejos Comunales, adscrito al ministerio de Finanzas y que es el ente que tramitaría los financiamientos y cuyos miembros son designados por el Presidente de la República. Los Concejos Comunales (CC) obtienen su personalidad jurídica al registrarse ante la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, cuyos miembros también son nombrados por el Presidente de la República.

Entre los objetivos de esta Comisión están el de "orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Concejos Comunales a nivel nacional, regional y local" así como decidir los proyectos que serán financiados por el Fondo y, en el caso de ser necesario, crear grupos promotores externos a la comunidad para que impulsen estas organizaciones, lo cual ha llevado a que en algunas de ellas sean efectivos de la Fuerza Armada Nacional los que asumen esta tarea. De igual forma, esta Comisión se encarga de designar los miembros de las Comisiones Regionales y Locales del Poder Popular. Adicionalmente los CC reciben apoyo desde el gobierno central a través del Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social que aspira crear unos 50.000 en el país.

Esta ley derogó el artículo 8 de la Ley de los CLPP que le otorgaba a éstos la potestad para promover la creación de concejos parroquiales y comunales. En este sentido, se estima que se puede estar creando una institucionalidad paralela y que ello conducirá a una creciente fricción y competencia entre los CC y los CLPP. Adicionalmente, la relación directa que se está estableciendo entre el Poder Ejecutivo y las comunidades lleva a que se sostenga (Maingon, 2005; Mascareño, 2005) que en la práctica se está desarrollando un proceso de profunda recentralización del poder.

Otras limitaciones han sido señaladas (Maingon, 2005; Mascareño, 2005) en la puesta en marcha de este tipo de organizaciones que es que la representación generalmente recae en los grupos más cohesionados y no necesariamente entre los miembros de las comunidades; hay una tendencia por parte de los gobiernos locales a presionar para que sean electos personas que adelantarán sus planes y no necesariamente los de la comunidad lo cual conduce a la cooptación del liderazgo social; y que se presenta una excesiva influencia del Poder Ejecutivo, especialmente del Ministerio de Planificación y Desarrollo que le está restando autonomía a las autoridades locales. Por lo tanto, persisten los cuestionamientos con respecto a la transparencia de las elecciones vecinales así como sobre la legitimidad y representatividad de los electos. En conclusión, "cuando la sociedad civil se convierte en una categoría jurídico-constitucional, se pasa a una dimensión política distinta y surge entonces la inquietud de quién es el que la representa, o la pregunta quiénes son ustedes para representarla" (Patruyo en Maingon, 2005, p. 545).

En junio de 2006 el Comité Permanente de Política Exterior de la AN, presentó para su primera discusión el Proyecto Ley de Cooperación Internacional. Ésta busca crear una normativa no solamente para la cooperación del gobierno de Venezuela hacia el exterior sino también poner en práctica un control de las actividades de OSC tanto nacionales como extranjeras que desarrollan actividades en el país. En primer término, se establece la creación del Sistema Integrado de Registro de organizaciones no-gubernamentales donde deberán inscribirse obligatoriamente todas las organizaciones tanto nacionales como internacionales.

Asimismo, se establece el Fondo para la Cooperación y Asistencia Internacional en el cual se concentrarán todos los recursos públicos y privados que entran al país para la cooperación y que será el ente que los distribuirá de acuerdo a las prioridades establecidas[6]. Será el Poder Ejecutivo que controlará y reglamentará estos instrumentos. Se establece también la obligatoriedad de informar a los entes gubernamentales sobre todas las actividades y programas que se desarrollan así como la rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos financieros.

Esta propuesta ha creado gran preocupación entre importantes sectores de la sociedad civil pues es visto como un instrumento que busca, en primer lugar, el control sobre las actividades y la dependencia con respecto al Poder Ejecutivo así como también, la desaparición de muchas organizaciones que no podrán acceder a los recursos necesarios para su funcionamiento pues estos serán adjudicados por el gobierno. Existe movilización alrededor de este tema y se ha solicitado que se formalice un espacio de diálogo en el cual puedan reunirse los representantes de las OSC y los miembros del Comité de la AN[7], sin que ésta haya recibido respuesta.

Por lo tanto, como puede verse esta etapa de formulación de nuevas normativas legales para la participación de la socie-

6 La defensa de los derechos humanos, electorales y civiles en general no están incluidas como tampoco temas relacionados al fortalecimiento de la democracia.

7 La actual AN está conformada únicamente por miembros de los partidos oficialistas ya que la mayor parte de los partidos políticos de oposición se retiraron de la contienda electoral de diciembre de 2005.

dad civil es un proceso que aún se encuentra en construcción y que ha generado un debate en cuanto a sus futuros impactos, que no ha logrado alejarse de la confrontación política.

## *Polarización, fragmentación y movilización*

Después del proceso constituyente, la dinámica política se tornó cada vez más conflictiva y la creciente polarización condujo a una mayor diversificación de las organizaciones y movimiento así como a una clara diferenciación ideológica que marcó su papel frente al Estado. A partir de 2001, ante las críticas que van surgiendo frente a determinadas políticas del gobierno, comienza a producirse una tensión creciente que llega a un punto culminante en diciembre cuando el Presidente de la República, gracias a los poderes extraordinarios concedidos por el parlamento, anuncia 49 leyes-decretos, entre los que se incluyen varios que algunos actores consideraban vulneraban la libertad y la propiedad privada, especialmente la nueva Ley de Tierras. La negativa del gobierno a dialogar con los interesados llevó a que los empresarios organizados en Fedecámaras con el apoyo de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, convocasen al primer paro nacional contra el gobierno, que fue acatado por amplios sectores.

Desde inicios de 2002 comienzan a producirse movilizaciones y protestas de calle multitudinarias tanto desde la oposición como desde el oficialismo. Se produce la huelga de Petróleos de Venezuela (PDVSA) en abril y el Presidente de la República en su programa dominical, anuncia el despido de los trabajadores lo cual lleva a decretar una huelga general y a una movilización activa para apoyar a los traba-

jadores petroleros. Se produce el golpe y contragolpe de abril. Ante la creciente violencia, 25 partidos políticos y 21 OSC (Gómez, 2005) deciden crear un espacio de diálogo, la Coordinadora Democrática, con la finalidad de definir una Ruta Democrática para enfrentar la conflictividad. Sin embargo, ante el aumento de la violencia y confrontación tanto gobierno como oposición acceden a dialogar en la Mesa de Negociación y Acuerdos que facilitan la OEA, el Centro Carter y el PNUD. Sin embargo, esto no logra impedir la declaratoria de una nueva huelga general y petrolera, denominado como sabotaje petrolero por el gobierno, que comienza en diciembre de 2002 y culmina a principios de febrero de 2003. Los sectores que apoyan al oficialismo también intervienen activamente en movilizaciones y acciones de calle en defensa del gobierno.

Desde la oposición se decide dar inicio a la activación de los mecanismos previstos en la Constitución de 1999 y se efectúa una primera recolección de firmas para solicitar la convocatoria a un referéndum consultivo para determinar si el Presidente debía o no continuar su mandato. Éstas fueron rechazadas por el ente electoral, pero a finales de mayo se llega a un acuerdo en la Mesa de Negociación para activar el Referéndum Revocatorio Presidencia, previsto también en la nueva carta magna. Su proceso de convocatoria, realizado con muchos tropiezos y bajo la observación de la OEA y el Centro Carter, se desarrolla entre junio de 2003 y agosto de 2004.

Según las cifras de un estudio realizado por CISOR en 1998, para ese momento el amplio espectro de la sociedad civil venezolana estaba conformada por más de 25.000 organizaciones (Gómez, 2005).

Cuadro 2

| Distribución de organizaciones de la sociedad civil (1998) | |
|---|---|
| **Áreas temáticas** | **Cantidad** |
| Cultura y recreación | 2.455 |
| Educación e investigación | 1.297 |
| Salud | 475 |
| Servicios sociales | 1.135 |
| Ambiente | 231 |
| Vivienda | 5.500 |
| Desarrollo económico, social y comunal (cooperativas, asociaciones de vecinos y organizaciones comunitarias de vivienda) | 4.227 |
| Leyes, defensa y promoción de derechos, asociaciones de padres y representantes | 9.682 |
| Intermediarias filantrópicas | 315 |
| Religiosas | 1.606 |
| Empresariales, profesionales, sindicatos y gremios | 1.932 |

Fuente: Gómez, Luis (2005).

¿Cuáles fueron los impactos de esta situación de creciente conflictividad y polarización política sobre la sociedad civil? Se postula que a grandes rasgos, esto condujo a una mayor diversificación y fragmentación y que como resultado de ello, se conformaron cuatro grandes tendencias en el espacio de la sociedad civil. Una primera, en gran medida compuesta por organizaciones de larga trayectoria, que hicieron esfuerzos por mantener sus líneas de trabajo sin identificarse con los grupos en conflicto. Otro sector que asumió posiciones críticas frente al gobierno y que desde

la perspectiva oficialista fue catalogada como "opositor". Por otro lado, una serie de agrupaciones que asumieron los planes y proyectos del gobierno y, por último, una serie de OSC nuevas que surgen con el propósito de avanzar en una posición intermedia que buscaba debilitar la polarización y evitar una escalda de la situación conflictiva.

La primera tendencia, conformada básicamente por OSC que buscaron mantener sus líneas de trabajo y no se identificaron con ninguno de los grupos en conflicto. Sus agendas generalmente giraron alrededor de temas de salud, educación, cooperativismo, pobreza, medio ambiente, mujeres y desarrollo comunitario. Entre ellas cabe destacar a redes como el Grupo Social Centro al Servicio de la Acción Popular, Sinergia y Redsoc. Adicionalmente se contaron también diversas OSC dedicadas a la defensa de los derechos humanos que hicieron esfuerzos por mantener una posición neutral abocándose específicamente a su misión, entre estas se encuentran Cofavic y Provea. Este tipo de OSC recibieron presiones de ambos lados (Gómez, 2005). Por un lado, el gobierno, en la medida que buscaba centralizar y controlar los programas sociales, fue restringiendo las actividades y el suministro de recursos a aquellas organizaciones que trabajaban especialmente en las áreas de salud y educación. Se dieron casos en los que se han eliminado subsidios gubernamentales y organizaciones cuentan con menos recursos y pueden desaparecer. Pero también desde la oposición se desarrollaron estrategias para su cooptación.

En segundo lugar, se encuentran una serie de OSC que asumieron posiciones críticas frente al gobierno tanto por su manejo de políticas públicas, especialmente en el área

social, así como por lo que consideran violaciones de los derechos humanos, políticos, electorales y ciudadanos y que, dado el clima de polarización, fueron automáticamente catalogadas como de "oposición". En este sentido, se fue desarrollando un sector (Salas, 2004) que mostró su desacuerdo con las propuestas políticas del gobierno y que comenzó a articularse en pequeños grupos que solicitaban reformas o se oponían a determinadas propuestas de leyes como fue el caso de una ley educativa que dio paso a un movimiento contra el decreto 1.011[8]. Igualmente, fueron creándose nuevas asociaciones como Movimiento 1.011, Ciudadanía Activa, Súmate, Asamblea de Educación que se unían a otras ya tradicionales como Queremos Elegir y la Escuela de Vecinos, entre muchas otras. Fue un período en el cual se produjo una amplia participación de la ciudadanía y de las OSC en el debate político.

En el período 2002-2004, por primera vez en mucho tiempo la clase media sale a la calle en función de su movilización política (Barrios, 2004). Siente que sus derechos están siendo vulnerados, lo cual se profundiza con el discurso presidencial que la tilda de oligarca y la culpa por la pobreza existente; comienza un período en el cual se consideran como los excluidos.

Mientras tanto, en forma paralela, se organizan masivas concentraciones y marchas oficialistas con la finalidad de mostrar fuerza y defender el "proceso". Estas nuevas ini-

[8] Un decreto de Ministerio de Educación que buscaba establecer mecanismos de control y supervisión sobre los programas de enseñanza y sobre la administración de las escuelas privadas, las cuales están ya obligadas por ley a dictar los programas oficiales.

ciativas parten de lo establecido en la Constitución de 1999 en el marco de la perspectiva construcción de la democracia participativa y protagónica requiere, en un principio, de un fuerte apoyo estatal. En función de ello, pese a la existencia de movimientos que ya habían iniciado sus actividades en los 90, el gobierno desarrolla una estrategia para institucionalizarlas a partir de 2001 y crear nuevas organizaciones que apoyan el llamado "proceso" y que permiten desarrollar sus políticas.

En este sentido, entre las OSC asociadas al gobierno pueden diferenciarse dos ejes fundamentales que muchas veces se entrecruzan. Por un lado, una serie de organizaciones formadas para apuntalar las políticas sociales las cuales se encuentran asociadas a una serie de programas que buscan "empoderar" a los sectores populares con la finalidad de alcanzar el co-gobierno. Por el otro, organizaciones que dicen ser actores sociales pero que tienen fines políticos de defensa del "proceso".

Entre las primeras se encuentran un conjunto de agrupaciones que comparten la concepción de democracia participativa y cuyo eje fundamental está asociado a lo social. Muchas existían anteriormente y han asumido un mayor protagonismo. En el caso de los Comités de Tierra (Antillano, 2005) aunque esta denominación formal es del presente período, es preciso destacar que es producto de un proceso que se venía gestado desde la década de los 90. En febrero de 2002 el gobierno nacional a través del Decreto 1.666 inició el proceso de regularización de la tenencia de las tierras en los barrios y urbanizaciones populares así como también la rehabilitación de los asentamientos populares. Creó la Oficina Técnica Nacional para la Regularización

de la Tenencia de las Tierras Urbanas (OTN) y los Comités de Tierras Urbanas (CTU) para fomentar la participación y el autogobierno. A mediados de 2005 se estimaba que estaban constituidas alrededor de 6.000 CTU y que se habían adjudicado alrededor de 100.000 títulos de propiedad (López, 2005). Sus miembros son electos en asambleas de vecinos y, a pesar que "dependen en muchos casos funcionalmente de determinada agencia gubernamental, los CTU funcionan independientes de las instituciones." (Antillano, 2005, p. 211) y de los partidos políticos. Pese a la creciente tensión que se reporta por su pérdida de autonomía, se sostiene (López, 2005) que no existe ningún esquema organizativo predeterminado y que cada uno responde a la particularidad de su comunidad.

Igual es el caso de las Mesas Técnicas de Agua (Arconada, 2005) que se iniciaron en varias parroquias de Caracas entre 1993 y 1996. Con la llegada del actual mandatario al poder, se buscó la profundización y ampliación de las experiencias, especialmente a partir de 2001. Las MTA son organizaciones de la comunidad que trabajan en función de solucionar los problemas de servicio de agua potable y saneamiento y últimamente se ha ampliado para incluir también el estado de la cuenca hidrográfica de la cual depende el suministro de la comunidad, la cual trabaja conjuntamente con instituciones gubernamentales.

Asimismo, se conformaron (Arconada, 2005) los Consejos Comunitarios de Aguas (CCA) que agrupan a las diversas MTA que comparten un mismo sistema hidráulico y pueden dividirse por parroquias, municipios o estado. En las CCA también participan representantes de los gobiernos local, regional y nacional y se constituyen en la autori-

dad rectora en materia de SAPS. Entre las tareas de las CCA están el intercambio de información, la programación de acciones a tomar y el seguimiento de éstas. También han asumido el papel de mediadores y en el futuro se plantea que participarán en la definición de planes rectores o maestros y en la contraloría social. Tanto las MTA como los CCA participaron en junio de 2003 en el I Encuentro Nacional de Experiencias Comunitarias de Agua Potable y Saneamiento, que tuvo su segundo evento 2004.

Sobre la base de ello, se ha ido desarrollando una cooperativización de las diferentes áreas del proceso hidrológico aunque no exento de contradicciones, aunque éstas no son identificadas por Arconada (2005). También se señala el rechazo de estas instancias de organización de la sociedad civil a las ideas de privatización del agua propugnadas por organismos internacionales como el FMI, BM, BID y CAF pues considera que es el Estado el que debe administrarla como un bien público, pues es un servicio público que no debe producir ganancias monetarias.

En segundo término, en el marco de las OSC relacionadas con el oficialismo, puede señalarse el desarrollo de nuevas instancias organizadas desde y con el financiamiento del gobierno con el fin de apuntalar sus políticas sociales. Estas giraron en este período alrededor de la figura del Presidente. Se constituyeron los Círculos Bolivarianos, las Unidades de Batalla Electoral, en función del RRP que luego dieron paso a las Unidades de Batalla de Desarrollo Endógeno, que a su vez también conforman unidades de defensa con la participación de reservistas en las diferentes comunidades. También se establecieron organizaciones como las Cooperativas Mixtas de Abastecimiento, las Aso-

ciaciones Mixtas de Gas, las Cooperativas de Medicinas y Alimentos Verdes y los Fundos Zamoranos. Adicionalmente, se conformado una serie de organizaciones primarias en las comunidades (Alayón, 2005) como lo son los comités de Comunicación Popular, Economía Social y de Salud. En todas ellas, la incorporación es voluntaria.

En este período, destacan los círculos bolivarianos (Gómez, 2005) anunciados por el Presidente como mecanismos para la organización del pueblo con el fin de fortalecer el proceso revolucionario e implementar la democracia participativa y protagónica. Su función era ocuparse de los problemas de las comunidades relacionados con educación, salud, seguridad y vivienda, entre otros. Se estableció que el máximo dirigente era el Presidente de la República y su centro de acción se ubicó oficialmente en el palacio de gobierno Miraflores. Se organizaron tanto nacional como internacionalmente y contaron con financiamiento directo del gobierno. En la actualidad, internamente han sido desplazados por otras organizaciones, aunque existe un debate entre dos grupos que dicen representar redes de Círculos, y en otros casos se han fusionado con el partido de gobierno Movimiento V República. No obstante en el plano internacional aún desempeñan un papel importante en la promoción y apoyo del gobierno en los diferentes países donde funcionan.

Otros actores que fueron incorporados desde el gobierno incluyeron los comerciantes informales –*buhoneros*-, estudiantes, jubilados y desplazados, entre otros. Sus actividades han girado alrededor del Poder Ejecutivo y "tienden a hacer demandas puntuales, que pueden ser resueltas de manera individual más que colectiva, y de manera clientelar

y populista en lugar de a través de la negociación." (García.Guadilla, 2003, p. 249). Dado que centran sus agendas en reinvindicaciones puntuales e individuales, es difícil que este tipo de iniciativas puedan ser la base para la construcción de organizaciones o movimientos sociales más amplios, pues una vez satisfechas sus necesidades tienden a desaparecer. Lo que más destaca es su falta de autonomía y dependencia con respecto al Estado.

Asimismo, desde 2001 en el sector gubernamental (Ellner, 2003b) había un debate respecto a la situación sindical entre el sector moderado que impulsaba el diálogo y concesiones con los diferentes grupos obreros, frente al sector duro que sostenía la necesidad de enfrentar a los opositores al gobierno y destituir al sindicalismo tradicional. ¿Mantenerse dentro de las organizaciones sindicales ya existentes pero buscando obtener el poder en ellas, manteniendo una autonomía en el marco del "proceso" vs. creación de un sindicalismo paralelo? Predominó la segunda visión, constituyéndose un conjunto de organizaciones sindicales alternativas que mantienen fuertes vínculos con el gobierno. Es de señalar que después de la huelga de 2002-2003, los sectores duros del sindicalismo oficialista insistieron formalmente en el despido de aproximadamente 18.000 empleados de PDVSA y también abogaron por la salida de los "enemigos del proceso revolucionario." (p. 174) en los sectores de educación, y empresas de electricidad. Sostiene el autor que "el movimiento obrero es menos polarizado …De hecho, un número significativo de puestos clave, tanto a nivel de sindicato como de federación, se encuentran ocupados por dirigentes obreros independientes." (p. 177). Frente a la tradicional CTV, con fuertes vínculos con los partidos

tradicionales, las opciones según Ellner parecen ser un sindicalismo paralelo o un movimiento obrero oficialista.

Por último, también en esta etapa aparecieron nuevos actores que tenían el objetivo de proveer a la ciudadanía de alternativas organizativas que permitirían que su participación no estuviera asociada a los polos en conflicto. Sus mismas denominaciones muestran esta posición: Los del Medio, Paz en Movimiento y Aquí Cabemos Todos. Sin embargo, tienden a desaparecer o mantener un bajo perfil después de 2004.

### *Desmovilización vs. fortalecimiento desde el gobierno*

El RRP se efectuó en agosto de 2004 y contó con una participación masiva de votantes[9]. Los resultados fueron favorables al Presidente de la República y pese a que algunos actores denunciaron un fraude, éste no ha sido comprobado. Estos resultados produjeron un nuevo cambio en el espacio de la sociedad civil del país. Por un lado, el desencanto, la desarticulación, la desmovilización y fragmentación en los sectores que habían apoyado la revocatoria presidencial y por el otro un fortalecimiento y la llamada "radicalización" del proceso de cambios en el sector oficialista. En octubre de 2004 se realizaron elecciones para autoridades regionales y locales que le dieron a los partidos de gobierno el control casi total de las gobernaciones y alcaldías, producto en alguna medida de un alto índice de abstención que afectó a los candidatos opositores.

[9] La abstención fue de 33,4%, la cifra más baja en más en los últimos 13 años.

En función de ella, el gobierno declaró que se producía una "radicalización del proceso" que incluye la construcción del llamado "socialismo del siglo XXI", un acercamiento aún mayor con el régimen cubano, la promoción de la integración política y militar de Sudamérica así como la activa promoción del multilateralismo y el antagonismo con Estados Unidos. A partir de 2005 existe una mayor preocupación del gobierno central en la política internacional e internamente comienzan los preparativos para enfrentar una guerra asimétrica, que incluye la adquisición de armas y equipos militares. Se realizan cambios en cuento a la institucionalidad militar, fomentándose una ampliación de la reserva y la creación de una guardia territorial, las dos bajo el mando directo del Presidente de la República.

En diciembre de ese año se celebran las elecciones legislativas cuyos resultados oficiales aún no se conocen en junio de 2006, pese a contar con un sistema totalmente automatizado. Sin embargo, hasta la fecha el CNE reconoce un índice de abstención de alrededor de 75% y que del 25% que ejerció su derecho al voto, aproximadamente 12% lo hicieron en blanco. Ya que se produjeron cuestionamiento sobre la garantía del secreto al voto, los partidos opositores se retiraron de la contienda y, por lo tanto, la actual AN está conformada únicamente por representantes de los partidos de gobierno. Con más énfasis durante 2006, se comienza a preparar a la población para defender el país ante una invasión extranjera, sin descartar que habrá que enfrentar acciones provenientes de "enemigos internos". A no ser que se produzca algún acontecimiento inesperado, se vislumbra que el actual Presidente será nuevamente reelecto el 3 de diciembre para un nuevo período de seis años.

Al igual que en el período anterior, este marco político va a tener impactos importantes sobre la sociedad civil. Por un lado, el desencanto, la desarticulación, la desmovilización y la fragmentación de los sectores que se oponen al gobierno. Por el otro, un fortalecimiento de las organizaciones vinculadas al oficialismo.

Hasta el presente, en el campo de la sociedad civil que venía movilizándose en oposición a las políticas del actual gobierno, se ha producido un abandono del activismo que se ve reflejada en una disminución importante de participación y el retiro de muchas personas de diversas OSC que habían crecido en la etapa anterior. Esto lleva a la desaparición de algunas pequeñas agrupaciones y a un debilitamiento en las capacidades de organización e incidencia de las demás. Varias OSC desarrollan una tendencia a mantener un perfil bajo y a tratar de despolitizar su imagen y actividades; priva una especie de autocensura y un temor a ser identificadas nuevamente con la oposición. Adicionalmente, la unidad que se había logrado en la etapa anterior de un amplio sector, se ve fragmentada después del RRP y que desaparece el espacio de debate, negociación y consenso que fue la Coordinadora Democrática. Las diversas posiciones frente al supuesto fraude electoral y a la futura participación en procesos electorales llevan a desacuerdos y a que resurja el discurso antipartidista.

A partir de ese momento, se producen debates con respecto a las futuras estrategias y se rompe el consenso que había existido en torno a la Ruta Democrática. De esta forma, puede señalarse que se han ido decantando básicamente tres perspectivas fundamentales que abarcan tanto a partidos políticos como a OSC. En primer término, aque-

llos que están convencidos que no se producirá un cambio de gobierno a través de elecciones ya que el Poder Ejecutivo domina todos los poderes incluyendo el recientemente renovado CNE y que no hay condiciones mínimas por lo que promueven activamente el abstencionismo como forma de deslegitimar a las instituciones gubernamentales[10]. No obstante, hay sectores que interpretan este hecho no como un apoyo a esta tesis, sino simplemente por un incremento en la apatía y un "desgaste electoral". Desde esta posición se aboga por la desobediencia civil y la resistencia tomando como pilar el Artículo 350 de la Constitución de 1999 que señala que "El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticas o menoscabe los derechos humanos".

Por otro lado, aquellos que promueven la participación electoral ya que consideran que es la única forma democrática de producir un cambio de gobierno. Sostienen que hay que luchar por obtener las mejores condiciones para participar y que frente a las elecciones presidenciales de diciembre de 2006 es necesario que en los sectores opositores se llegue a un consenso en torno a un candidato único. Asimismo, se va perfilando un tercer sector que sostiene que es preciso ir más allá de una simple discusión en torno a candidatos y elecciones de 2006, en función de lo cual propone la construcción de un proyecto de país a mediano pla-

10 La abstención en las elecciones regionales y locales de octubre de 2004 fue de y en las de diputados para la Asamblea Nacional de diciembre de 2005 fue de alrededor de 75%.

zo que pasa por el debate y elaboración de un proyecto alternativo de país que sea incluyente y que permita superar la conflictividad y la intolerancia.

Las movilizaciones no han cesado del todo y se producen alrededor de hechos puntuales, últimamente en función de los altos y crecientes niveles de inseguridad, y muchas veces en forma espontánea y hasta anárquica, lo cual puede hacer prever que un escenario que incluya confrontaciones violentas no puede ser del todo desechado. Por los momentos no se perfila la conformación de un nuevo liderazgo que logre aglutinar a estos diferentes sectores y establecer un consenso mínimo sobre las futuras estrategias que puedan desarrollarse frente a lo que consideran como un escenario en el cual avanza, con cada vez mayor fuerza, un proyecto de corte autoritario, personalista y militarista.

Mientras tanto, sobre la base de los altos ingresos petroleros[11], después del RRP el gobierno ha incrementado y fortalecido la cobertura de los programas sociales, iniciados en 2003, a través de las llamadas misiones con la finalidad de lograr el llamado "empoderamiento" de los sectores populares del cual el Estado es un facilitador (López, 2005). Entre las más importantes se cuentan (Salas, 2004; López, 2005; Lacruz, 2006):

- El Plan Barrio Adentro que tiene la finalidad de garantizar asistencia médica primaria en las mismas comunidades y es considerado como el plan más exitoso del gobierno que "responde a la concepción revolucionaria de una "democracia participativa y protagó-

[11] Se estima que el aporte de PDVSA a estas misiones en 2005 ha estado entre 2.2% y 4% del PIB (Aponte, 2006).

nica" y refleja los valores más básicos de la revolución bolivariana." (Alayón, 2005, p. 219). Asociado a ello se formaron los Comités de Salud[12] que son organizaciones comunitarias que apoyan este Plan y que actualmente, se han convertido en "unidades primarias de cogobierno, prefigurando los Consejos Populares de Salud." (Alayón, 2005, p. 221), agrupando también a los Círculos de los Abuelos y a los Círculos de Mujeres Embarazadas.

- En el sector educativo se han desarrollado una serie de programas que incluyen: Misión Robinson I que culminó recientemente al declararse el país estaba libre de analfabetismo; Misión Robinson II que buscar fortalecer los conocimientos obtenidos durante al alfabetización así como aprobar la educación primaria; Misión Ribas orientada a completar la educación media (secundaria) en dos años; Misión Sucre que prepara a las personas para garantizar su acceso a la educación universitaria; y Misión Vuelvan Caracas tienen como objetivo proveer de educación para el trabajo.
- Misión Habitat: desarrollar urbanismos integrales con todos los servicios, incluyendo educación y salud.
- Misión Mercal: enmarcada en el Plan Especial de Seguridad Alimentaria, son mercados populares donde se venden productos de la cesta básica a precios más bajos gracias a su importación directa por parte del gobierno y a los subsidios de éste.

[12] Se calculaba que para mediados de 2005, existían alrededor de 8.500 de estos Comités (Aponte, 2005).

Otro mecanismo creado durante 2006, ha sido el Parlamento Social de Calle, llamado también "Asambleismo de Calle" que promueve la discusión de proyectos de ley en asambleas organizadas por la actual AN. Busca la creación de los Concejos Comunales y Populares de Participación y es un mecanismo activado por la AN para crear un "sistema de participación y control social de la Asamblea." (www.asambleanacional.gov.ve) Entre enero y mayo de 2006 se habían efectuado 7 llamadas "jornadas" de discusión de diferentes leyes en diversos puntos del país, lugares que fueron escogidos por los diputados por lo que se estima que son organizadas en las comunidades donde el oficialismo tiene control. Hasta la fecha no se ha previsto de un mecanismo que permita que sean las comunidades las que soliciten una reunión de este tipo de acuerdo a sus intereses y necesidades.

Se ha señalado (Alayón, 2005; Maingon, 2005) que estas diferentes iniciativas van más allá de la prestación de un servicio pues buscan fortalecer y ampliar la participación de las comunidades en todo el proceso desde la formulación de los proyectos hasta su evaluación lo cual permite asumir la corresponsabilidad con el Estado y ejercer la contraloría social. Es considerado como el inicio de un proceso de cogobierno. Es de señalar que en todos los casos, se establece una relación directa entre las comunidades y diferentes organismos del Poder Ejecutivo central, lo cual ha llevado a la crítica que se está desarrollando una institucionalidad paralela a la formal que es así mismo inauditable y poco transparente.

En este sentido, se puntualiza (Lacruz, 2006) la falta de acceso a información confiable sobre los resultados de las

diferentes misiones y programas implementados por el gobierno. No hay una rendición de cuentas efectiva a lo cual se suma el hecho que como son, en muchos casos, instituciones paralelas no hay dónde obtener la información. En este sentido, según López (2005) no existe suficiente información independiente para poder evaluar su desempeño con "algún grado de seriedad." (p. 357). Se estima que generalmente los resultados obtenidos son menores a los esperados y anunciados oficialmente. Asimismo, existe un grado de improvisación ya que muchas de éstas no son resultado de estudios de factibilidad, de políticas planificadas con objetivos claros sino de la voluntad y decisión del Presidente. Adicionalmente, la dependencia externa que tienen varias de ellas de la participación cubana, afectarán su sostenibilidad.

En función de este mismo problema, se añade (Aponte, 2006) que en el caso de las misiones, que son las principales destinatarias del gasto social del gobierno, no se conocen los montos de sus desembolsos por lo que no puede evaluarse su eficiencia. Aunque Venezuela está entre los países que en 2005 tuvieron uno de los índices más altos de gasto social en América Latina (más de 18%) pero pese a ello tiene una menor cantidad de personas que tienen cobertura de seguridad social. Este gasto social elevado no se ha traducido en una reforma institucional-administrativa que la haga sustentable en el mediano y largo plazo. Existen crecientes críticas a Mercal por su ineficiencia y la corrupción. En Barrio Adentro predomina la improvisación y el voluntarismo y en las misiones educativas se cuestiona la calidad así como los resultados reales en función de mejoras laborales. Estos diferentes programas sociales se han ido

conformando en “una plataforma de organización política semi-voluntaria de significación.” (Aponte, 2006, p. 102).

Asimismo, se señala (Arconada, 2005) que un déficit es el hecho que se están organizando muchas iniciativas locales y puntuales pero que no existen mecanismos de coordinación. Críticas más severas señalan que forman parte de una política asistencialista y clientelar que no es sostenible y que actualmente es posible gracias a los altos precios del petróleo, aunque López (2005) sostiene que la estrategia que se sigue busca rechazar un enfoque compensatorio para superar la desigualdad social.

## *Conclusión*

Pese a los impactos de la confrontación política y a las diversas limitaciones que se han detectado, es importante destacar que este proceso también ha llevado a aprendizajes que podrían ser importantes para comenzar a enfrentar los múltiples retos que tiene ese amplio espacio que es la sociedad civil actual. En términos generales puede señalarse que estos aprendizajes giran en torno a cuatro ejes básicos. El primero está asociado a aspectos organizativos. En este sentido, la práctica ha mostrado la fortaleza de las alianzas y de las redes y que cuando existe unidad hay mayores resultados positivos. Cuando se lograron consensos y la identificación de objetivos comunes precisos, se efectuó un trabajo coordinado y eficaz entre distintas organizaciones. Se fortaleció e incentivó la participación ciudadana. También ha evidenciado la necesidad de la organización y se fortalecieron iniciativas y mecanismos que fueron creados por la misma ciudadanía.

Desde la perspectiva de las organizaciones vinculadas con el gobierno, se ha creado un mayor sentimiento de pertenencia y de participación. Las agrupaciones que venían trabajando en la sombra e individualmente sienten que son tomadas en cuenta, que su trabajo se reconoce y se apoya. Se ha logrado crear un sentimiento de apropiación especialmente con respecto a las misiones (Lacruz, 2006).

En segundo lugar, se produjo una mayor valoración del trabajo de seguimiento. Especialmente entre las organizaciones de derechos humanos, esta actividad ha permitido fundamentar sus denuncias y llevarlas a instancias internacionales. En tercer término, en el conjunto de la sociedad civil se ha identificado la importancia de la formación ciudadana. Se evidenció un interés muy grande por debatir ideas, estrategias y adquirir aprendizajes de otras experiencias. Las OSC desarrollaron programas y actividades para fortalecer una participación ciudadana consciente y analítica. Por último, también se han incorporado nuevas formas de comunicación e información que han permitido una mayor cobertura de propuestas y han agilizado el trabajo y permitido un mejor trabajo de incidencia.

Sin embargo, también se han identificado una serie de retos que requieren ser abordados para fortalecer a las OSC y básicamente estos son de dos tipos. En primer término aquellos los obstáculos y limitaciones presentes en el interior de las OSC y, en segundo lugar, aquellos provenientes de la actuación de actores externos que incluyen, el Estado -acciones y decisiones del sistema judicial, de la AN y del Poder Ejecutivo- y de otros actores, en particular de los partidos políticos.

En cuanto a los retos que se asocian al mismo accionar interno de las OSC, puede decirse que en el caso particular

de Venezuela, habrá unos que son comunes a la mayor parte de movimientos y agrupaciones mientras otras se relacionan más específicamente con la fragmentación que ha generado la conflictividad política. Entre las primeras, puede señalarse una ausencia de reconocimiento de la diversidad y pluralidad de la sociedad lo cual conduce a que muchas OSC actúen desde la intolerancia y sectarismo. Por lo tanto, existen tendencias autoritarias en las mismas organizaciones sociales que no reconocen la heterogeneidad y pluralidad y se autodenominan como representantes de **la** sociedad civil. Otro aspectos importante, es la persistencia y hasta profundización de una cultura política autoritaria. Se continúa buscando un mesías o líder paternalista "salvador". Adicionalmente, se sigue mirando hacia los militares como árbitros. Parece continuar existiendo un dilema entre autoritarismo y democracia. Por último, hay una insuficiencia en práctica de autoevaluación que permita una mirada interna. Muchas OSC reproducen las prácticas negativas que critican en los partidos políticos como lo son la falta de democracia interna, problemas de liderazgo así como déficits de legitimidad y representatividad.

Entre las OSC que han sido críticas del gobierno ha prevalecido la ausencia de un análisis realista y a mediano plazo de la realidad país que unido a una falta de reconocimiento de la diversidad y pluralidad de la sociedad ha conducido a una participación centrada en la reacción y objetivos a corto plazo. No se ha logrado diseñar un programa proactivo, propositito que contemple objetivos y estrategias a mediano y largo plazo. Esta situación ha llevado a que al no alcanzar los resultados inmediatos que se esperaban predomine el desencanto, la frustración y la desmovili-

zación. De igual forma, no han medido los efectos negativos que tiene para la democracia el discurso antipartidista que algunas adelantan. Inclusive a partir de 2004 esta posición se ha profundizado y ha llevado a niveles de abstención electoral considerables como se señaló anteriormente que más bien han beneficiado al gobierno ya que ha logrado copar totalmente todos los espacios de representación que se deciden por medio de elecciones. Por último, la resistencia de algunas a participar en los nuevos mecanismos, especialmente en los ámbitos locales como los Concejos Comunales o los CLPP, para no adelantar una política "colaboracionista", ha limitado considerablemente sus áreas de acción.

Por otro lado, las OSC vinculadas al oficialismo también confrontan una serie de retos. El más importante está relacionado con la cooptación. Este análisis preliminar ha mostradp que varias de las formas organizativas que se están asumiendo son impuestas y controladas desde arriba y producen una ausencia de independencia. En este sentido se ha señalado (**SIC**, 2006b) la contradicción que existe entre los llamados y ofrecimientos de participación y la práctica gubernamental, basada en el estatismo y militarismo. Así, se crean programas y mecanismos de participación pero con la finalidad de que sean controlados desde el Poder Ejecutivo y que sirvan como apoyo al Presidente y como canales de ejecución de las políticas que él decide implementar. Se trata de colaborar con el gobierno y no de participar en función de las necesidades de las comunidades y de la ciudadanía. Se ha señalado (Maingon, 2005) que justamente ese espacio llamado sociedad civil es distinto al del Estado por lo que difícilmente puedan pertenecer a él organizaciones que son creadas y financiadas desde el gobierno. La tendencia pare-

ce ser "crear espacios definidos y promovidos desde arriba con el fin de organizar la participación de las comunidades a través de un modelo vertical." (Maingon, 2005, p. 551).

Igualmente existe una tendencia hacia la ideologización de la participación. Ha sido el mismo Presidente de la República que ha construido "una inmensa muralla divisionista de la sociedad venezolana." (Salas, 2004, p. 92) la cual ha tenido como consecuencia una visión simplista y maniquea por un lado, de los buenos revolucionarios y por el otro los malos, los enemigos de la revolución bolivariana[13].

Otra limitación importante es la dependencia de recursos gubernamentales pues lleva a cuestionar la sostenibilidad de organizaciones y proyectos. En este sentido, se considera que la política social asistencialista y clientelar que se desarrolla actualmente profundiza la dependencia de las organizaciones frente al gobierno central y que, además, no soluciona los problemas. Son políticas sociales que tienen un alto impacto a corto plazo pero no a mediano y largo plazo pues los déficits estructurales continúan.

Pero las OSC no solamente enfrentan estos retos que están relacionados con su funcionamiento interno, sino también otra serie de amenazas que provienen de los impactos que puedan tener las acciones de actores externos. En el caso de Venezuela, en los actuales momentos puede señalarse que el sistema judicial es un actor importante que impacta sobre el futuro de las OSC, especialmente aquellas que se oponen al gobierno. Primeramente, en 2000 el

13 A grandes rasgos, se fundamenta en la concepción que la oligarquía no permitió que se cumpliera la obra de Simón Bolívar por lo que es necesario cumplirla actualmente a través de de este llamado "proceso".

TSJ emitió dos sentencias importantes para las OSC (Gómez, 2005, p. 333-334). La No. 356 del 6 de junio que estableció que "la sociedad civil, son asociaciones, grupos e instituciones venezolanas (sin subsidio externo)" y la No. 1050 del 28 de agosto en la cual se señaló que "carecen de legitimación procesal todas aquellas personas, grupos o entes que fuera del campo de los intereses difusos o colectivos, pretenden representar a la ciudadanía, al pueblo, a la sociedad civil y a otras instituciones semejantes, que no han sido electos por nadie para cumplir tal representación".

De esta forma, cualquier organización que haya recibido financiamiento externo no es considerada como parte de la sociedad civil y, por lo tanto, no puede participar como tal en los mecanismos previstos, especialmente los Comités de Postulaciones. Asimismo, en la segunda sentencia sobre la base de lo señalado anteriormente, se estableció que queda en manos de la Sala Constitucional decidir quiénes son los representantes legítimos de la sociedad civil. Por lo tanto, no es la ciudadanía ni los miembros de las OSC quienes pueden decidir la legitimidad de su liderazgo. Esta situación se complica aún más cuando se toma en cuenta que existe un cuestionamiento respecto a la independencia de los poderes en el país por considerarse que tanto el TSJ como los otros poderes responden a las directrices de la Presidencia de la República.

Asimismo, en lo que respecta al sistema judicial no puede pasarse por alto la apertura de procesos legales por traición a la patria a representantes de OSC[14] debido a que recibieron

[14] Hasta el presente están los casos de Asamblea de Educación, Acción Campesina y Súmate.

financiamiento de la Nacional Edowment for Democracy. Por lo tanto, se considera que se está ante la utilización del poder judicial para "criminalizar" a las OSC. Por lo tanto, muchas organizaciones están ocupándose cada vez más por defender su derecho a existir lo cual limita considerablemente su efectividad en el desarrollo de proyectos, programas y actividades para la defensa de la democracia.

Al sistema judicial, se suma el poder legislativo. En primer término, dado que ha tomado decisiones que han conducido a restricciones en los mecanismos de participación de la sociedad civil establecidos en la Constitución de 1999, como se vio anteriormente. Así los comités de postulaciones que constitucionalmente deben estar conformados por miembros de la sociedad civil ahora cuentan con 11 diputados y 10 representantes de ésta. Además, son los miembros de este poder los que escogen a los representantes de la sociedad civil sin que se haya logrado establecer criterios conocidos y transparentes para ello. Adicionalmente, se considera que la Ley sobre Cooperación Internacional que actualmente se discute en su seno, lesionará considerablemente a muchas OSC.

Pero también el gobierno central presenta retos para las OSC. Relacionado con lo anterior está el hecho que de aprobarse esta legislación, tendrá el control del financiamiento de la cooperación internacional, lo cual afectará directamente a las OSC que no están en su órbita. De igual forma, las acciones que ha emprendido, especialmente a partir de 2003, están llevando a una situación en la cual se fomenta una relación directa entre este poder y las comunidades y más aún entre el líder y el pueblo; se está llevando a cabo una eliminación de los espacios de intermediación

políticos y sociales, que el mismo Presidente ha justificado al señalar que de esta la forma las comunidades mantienen su autonomía operativa.

De igual manera, es preocupante la tendencia que existe entre algunas OSC de fomentar alrededor de la figura del Presidente un culto a la personalidad que según López (2005) ha sido significativo en el caso de los Círculos Bolivarianos y de las Unidades de Batalla Electoral, lo cual puede llegar a obstaculizar la organización autónoma de los sectores populares y las prácticas democráticas.

También merece consideración el papel que ha desempeñado el Presidente en la conflictividad y polarización política al fomentar un discurso y estrategia suma-cero a lo que se suma su "sentimiento mesiánico redentor" (Salas, 2004, p. 93) que reproduce actualmente en gran medida el discurso de la Guerra Fría con el planteamiento de la lucha de esta revolución contra el imperialismo de Estados Unidos. Como bien señala Barrios (2004) "un rasgo de este momento político es la expresión de un claro y odioso clasismo que manifiesta cada uno de los polos políticos hacia el otro polo." (p. 158) y que lleva a que los espacios públicos se hayan convertido en los escenarios de una confrontación (Salas, 2004).

Por último, también los partidos políticos tanto del oficialismo como de la oposición presentan retos para la sociedad civil. Se continúa produciendo la tendencia de despojar a OSC de su representación en los mecanismos creados para la participación ciudadana. En el presente esto se lleva a cabo en el ámbito local con los CLPP y los CC ya que en vez de ser electos representantes de las comunidades hay denuncias sobre la elección de personal de la misma alcaldía

o miembros del partido político que tiene mayoría en ese sector. Igualmente, se ha puntualizado (Portillo, 2006) que el objetivo fundamental de los CC es crear una estructura política que apoye la reelección del Presidente, lo cual traerá fricciones en aquellas que busquen mantener su autonomía y que no estarán dispuestas a recibir órdenes de líderes partidistas. Esto llevará a que "no se sabrá distinguir entre las necesidades de las comunidades y las exigencias del aparato político." (Portillo, 2006, p. 105) y a que se pierda la oportunidad de crear mecanismos eficientes y reales de participación. Bajo este esquema están destinados a fracasar.

Otro elemento importante que afecta a la sociedad civil es la práctica que han institucionalizado los partidos oficialistas para el control político. Primero fue la llamada "Lista Tascón" en la cual este diputado del partido de gobierno publicó en internet y luego a través de múltiples CD la lista, obtenida a través del CNE, de las personas que firmaron solicitando el RRP. En función de ello, se inició la práctica de discriminación política hacia estas personas al negárseles documentación de identificación, toda posibilidad de contratar con el Estado, beneficios de programas sociales así como el libre acceso a organismos gubernamentales. Al encontrarse en "La Lista" muchos funcionarios públicos fueron despedidos. Seguidamente apareció el programa "Maisanta" que se ha constituido en un mecanismo que controla la tendencia del voto de cada ciudadano, también elaborado por el partido de gobierno sobre la base de los datos suministrados por el CNE. En este caso, se identifica el historial de participación de cada elector permitiendo inferir si es de "oposición" u "oficialista" de acuerdo a los actos electorales en los que ha participado.

En resumen, en relación al futuro de las OSC, López (2005) ha puntualizado que el proceso puesto en práctica por la actual elite política puede tomar dos caminos. Por un lado, un retorno al patrón clientelar y paternalista que ha sido tradición de la política venezolana en los últimos cuarenta años, en el cual es el Estado el que controla y dictamina las acciones de las organizaciones y movimientos sociales y que se centra en la "tramitación burocrática de los recursos públicos" (López, 2005, p.361). Por el otro, una ruta democrática y participativa en la cual el Estado estimula la participación democrática autónoma de una pluralidad y diversidad de organizaciones sociales.

En función de ello y dadas las particularidades del caso venezolano, el futuro de la sociedad civil no depende solamente de su funcionamiento interno y de su relación con otros actores, especialmente el Estado y los partidos políticos. Va a estar determinado por un aspecto más general que tiene que ver con la dinámica de la gobernabilidad democrática para la cual es fundamental el desarrollo de la ciudadanía y la concepción que se tenga de la democracia.

En función de ello, cabe señalar que se sostiene (SIC, 2006b) que existe actualmente en Venezuela un déficit democrático como de ciudadanía que abarca tanto al sector oficialista como al opositor. Respecto al primero, el gobierno nacional central y más específicamente el Presidente pretende constituirse "en el sujeto que crece devorándolo todo, en vez de apoyar a los ciudadanos organizados para que realicen a cabalidad las metas que se proponen y así el país se desarrollo con la iniciativa de multitud de asociaciones y organizaciones que compiten y se complementa." (p. 98). En el caso de los sectores opositores, se estima que

han abandonado la capacidad de incidencia y de organización; la fiscalización del gobierno; la elaboración de alternativas y planes concretos para enfrentar los problemas del país; y su capacidad de interlocución con las mayorías. En este tipo de situaciones de polarización, que no ha cesado aunque en apariencia ha disminuido, señala también que "no es cómodo ser ciudadano en un Estado autoritario. Uno se juega demasiado." (p. 98) lo cual es aplicable a ambos lados, pues el Estado es el principal empleador pero también se han visto casos de despidos por razones políticas en empresas que adversan al gobierno.

Esta situación de polarización ha llevado una división de la percepción de ciudadanía, una "revolucionaria" y otra de oposición o de "resistencia" (Salas, 2004). En el fondo, pareciera que son dos concepciones distintas sobre el país y ambas son excluyentes e intolerantes, aunque frente a ello van creciendo los sectores que buscan una alternativa diferente entre éstas; un proyecto que sea capaz de ser construirse a partir de un punto intermedio y que se fundamente en el diálogo y la tolerancia. No obstante, es un proceso difícil dada la creciente práctica de autocensura (Salas, 2004) para no ser "etiquetado" automáticamente como perteneciente a uno de los dos polos.

De igual forma, se han ido creando dos concepciones sobre lo que es la democracia. En el sector oficialista se concibe (Alayón, 2005) que la democracia revolucionaria tiene dos aspectos fundamentales. En primer término, la democracia definida como la reunión de los ciudadanos en asambleas y un "proceso de mutación cuando las asambleas devienen en comunidad. " (p. 220) En segundo, que el "modelo de Estado democrático, protagónico y participativo"

se construye a partir de una serie de organizaciones sectoriales de las comunidades que participan en las llamadas misiones desarrolladas por el gobierno y que generan "desarrollos endógenos comunitarios". Señala el autor que dada la burocracia e ineficacia de algunos entes gubernamentales, en algunos casos la participación comunitaria se ha apropiado de los programas y misiones del gobierno. Otro sector sostiene que esta división entre democracia representativa y participativa es un falso dilema ya que son complementarias, siempre y cuando se adelante una verdadera participación de la ciudadanía y no una tutelada desde el gobierno.

El caso venezolano también muestra los peligros en cuanto a las posibles consecuencias que pueden tener los nuevos espacios de participación que se están creando. En términos generales no puede criticarse la apertura de espacios pero sí debe ser motivo de reflexión las repercusiones que puede tener para las mismas OSC, puesto que es posible que lleven a que éstas comiencen a luchar por el poder lo cual desvirtúa su razón de ser y conduce a que realmente comiencen a actuar como partidos políticos. El resultado puede ser una mayor ambigüedad en la demarcación de los espacios de las OSC y los partidos y generará mayor desconfianza y tensiones entre estos actores. Aunque es un proceso en construcción, es posible que en el futuro se determine que la actual puesta en práctica de esta corresponsabilidad establecida por la Constitución de 1999 "más que una posibilidad para profundizar la democracia, [sea] una gran limitante y una gran distorción." (Patruyo en Maingon, 2005, p. 546).

En conclusión, es previsible que un posible escenario sea uno de confrontación y de violencia. En función de ello,

lo importante sería que tanto los actores domésticos como internacionales inicien un proceso que conduzca a la conformación de espacios de diálogo entre los diferentes sectores para fomentar la tolerancia, la deliberación, el respeto a la diversidad y un reestablecimiento de la institucionalidad y gobernabilidad democrática. No cabe duda que

> *"El país es de nosotros … Tenemos que volver a informarnos, esforzarnos por comprender, hablar con libertad lo que nos parece, intervenir responsablemente. Si no ayudamos de este modo a los políticos, esto no tiene remedio." (SIC, 2006b, p. 99)*

## *Referencias*


Alayón, Rubén (2005): Barrio Adentro: Combatir la exclusión profundizando la democracia, **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, Vol. 11, No. 3, septiembre-diciembre. pp. 219-244.

Álvarez, Ángel (2003): La reforma del Estado antes y después de Chávez, en Ellner, Steve y Daniel Hellinger (eds.): **La política venezolana en la época de Chávez**, Caracas, Editorial Nueva Sociedad. pp.187-208.

Antillano, Andrés (2005): La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas, **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, Vol. 11, No. 3, septiembre-diciembre. pp. 205-218.

Aponte, Carlos (2005): Balance Social 2005, en **SIC**, Caracas, Centro Gumilla, Año LXIX, No. 683, abril. pp. 100-103.

Arconada, Santiago (2005): Seis años después: Mesas Técnicas y Consejos Comunitarios de Aguas", **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, Vol. 11, No. 3, septiembre-diciembre. pp. 187-203.

Barrios, Leoncio (2004): La clase media sale del paraíso, **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, Vol. 10, No. 2, mayo-agosto. pp. 155-161.

Caione, Cecilia (2006): Ley de participación norma redes sociales, **El Nacional**, Caracas, 22 de mayo, p. A-2.

Darcy de Oliveira, Miguel (2005): **Sociedade civil e democracia: crise e reinvenção da política**, papel de trabajo, Río de Janeiro.

Déficit de ciudadanía, **SIC** (2006b), Caracas, Centro Gumilla, Año LXIX, No. 683, abril. pp. 98-99.

El Foro Social mostró la importancia de las organizaciones sociales y el déficit que padecemos de ellas, **SIC** (2006a), Caracas, Centro Gumilla, Año LXIX, No. 682, marzo. pp. 50-51.

Ellner, Steve (2003a): El sindicalismo frente al desafío del chavismo, en Ellner, Steve y Daniel Hellinger (eds.): **La política venezolana en la época de Chávez**, Caracas, Editorial Nueva Sociedad. pp. 209-230.

García-Guadilla, María (2003): Sociedad civil: institucionalización, fragmentación, autonomía, en Ellner, Steve y Daniel Hellinger (eds.): **La política venezolana en la época de Chávez**, Caracas, Editorial Nueva Sociedad. pp. 231-251.

Gómez, Luis (2005): Actores y modelos de sociedad en la transición sociopolítica de Venezuela, CENDES: **Venezuela visión plural**, Caracas, Bid & Co. Editor/CENDES-UCV, Tomo I. pp. 318-345.

Lacruz, Tito (2006): Misiones y participación popular, **SIC**, Caracas, Centro Gumilla, Año LXIX, No. 682, marzo. pp. 56-60.

López, Margarita (2005): **Del viernes negro al referendo revocatorio**, Caracas, Alfadil Ediciones.

Maingon, Thaís (2005): Los concejos locales de planificación pública: ¿Nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela?, CENDES: **Venezuela visión plural**, Caracas, Bid & Co. Editor/CENDES-UCV, Tomo II. pp. 535-554.

Mascareño, Carlos (2005): Descentralización, recentralización y sociedad civil, CENDES: **Venezuela visión plural**, Caracas, Bid & Co. Editor/CENDES-UCV, Tomo I. pp. 146-163.

Portillo, Alfredo (2005), Los consejos comunales: entre la exigencia electoral y la necesidad de una gestión efectiva, **SIC**, Caracas, Centro Gumilla, Año LXIX, No. 683, abril. pp. 104-105.

Salas, Yolanda (2004): "La revolución bolivariana" y "la sociedad civil": la construcción de subjetividades nacionales en situación de conflicto, **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, Vol. 10, No. 2, mayo-agosto. pp. 91-109.

Sorj, Bernardo (2005): **Civil Societies North-South Relations: NGOs and Dependency**, Río de Janeiro, The Edelstein Center for Social Research Working Paper No. 1, noviembre. www.edelsteincenter.org

Zapata, Manuel (2006): Sobre el Foro Social Mundial, **SIC**, Caracas, Centro Gumilla, Año LXIX, No. 682, marzo. pp. 61-62.

## Documentos oficiales:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial No. 36.860. 1999.

Ley de los Concejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial No. 37.463. 2002.

Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación Pública, www.asambleanacional.gov.ve

Proyecto de Ley de Cooperación Internacional, www.asambleanacional.gov.ve